

HOOFDSTUK VIII

MEER RUIMTE VOOR PARTICULIER INITIATIEF EN PRIVÉBEZIT?

Anne Bos
Jan Willem Brouwer
Peter van Griensven
Marij Leenders¹

Het was (en is) een klassiek strijdpunt: in welke mate moest ruimte worden gelaten aan het particulier initiatief en waar was een taak weggelegd voor de overheid? Afhankelijk van de politieke kleur werd het individu als richtsnoer genomen of diende de gemeenschap als vertrekpunt. Grof gezegd lag het liberale gedachtegoed aan het ene eind van het spectrum en bevond de communistische leer zich aan de andere kant. Het katholieke subsidiariteitsbeginsel, de protestantse leer van de soevereiniteit in eigen kring en het sociaal-democratische decentralisatiebeginsel bewogen zich tussen deze twee uitersten, met dien verstande dat voor de PvdA doorgaans het collectief zwaarder woog dan voor de confessionelen.

Zoals ook het geval was met andere ideologische vraagstukken werden, naar mate de zittingsduur van de rooms-rode coalitie vorderde, de verschillen in de kwestie particulier initiatief versus overheidsbemoeienis steeds pregnanter naar voren gebracht en kwamen PvdA en KVP steeds meer tegenover elkaar te staan. Bij de start van het vierde kabinet-Drees was de tijd al bijna voorbij dat in relatieve harmonie de verschillende opvattingen ter zake tot een compromis konden worden gesmeed. Vanaf de kabinetsformatie werd de strijd op het scherpst van de snede gevoerd. Het ging om drie onderwerpen: de bezitsvorming, de huurpolitiek en de grondpolitiek. Bij al deze problemen draaide het om de sociaal-economische inrichting van het land.

Bezitsvorming: de tijdbom die onschadelijk werd gemaakt

Struikelblok in de formatie

Een van de thema's in de verkiezingsstrijd van 1956 was de bezitsvorming, de vorming van duurzaam bezit in brede lagen van de bevolking. Hieronder werd bijvoorbeeld begrepen de bevordering van het eigenwoningbezit en van het sparen. Vooral de KVP had zich hiervan al jaren een voorstander betoond. De vorming van persoonlijk bezit zou

volgens de katholieken bijdragen aan de ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid, aan het verantwoordelijkheidsbesef van het individu en daarmee aan de sociale rust. Hiervoor zouden niet alleen spaarregelingen in aanmerking komen, maar ook winstdeling en fiscale maatregelen. De KVP werd in haar streven gesteund door de ARP, de CHU en de VVD. De PvdA had daarentegen ernstige bezwaren tegen deze plannen. De sociaal-democraten zagen meer heil in bezitsspreiding en in collectieve bezitsvorming in de vorm van collectief woningbezit, beheerd door corporaties, en van pensioen- en sociale-verzekeringsfondsen. Winstdeling wezen zij van de hand; deze zou de bijl leggen aan de wortels van de geleide loonpolitiek en kon overigens alleen in winstgevendende bedrijfstakken plaatsvinden. Ook een fiscale bevoordeling van het sparen was uit den boze zolang de laagste inkomensgroepen niet tot sparen in staat waren.²

Op het terrein van de bezitsvorming was tijdens de afgelopen kabinetsperiode weinig bereikt. Afgezien van de principiële meningsverschillen zorgden praktische bezwaren voor obstakels. Niet alleen was winstdeling een gecompliceerde kwestie, ook voor spaarregelingen zou uitgebreid overleg noodzakelijk zijn met werkgevers- en werknemersorganisaties. Het kabinet-Drees III had in maart 1956 slechts een bescheiden stap gezet met de indiening van een wetsontwerp ten behoeve van het zogenoemde bouwsparen: werkgevers zouden binnen zekere grenzen worden vrijgesteld van sociale premies en belastingen op premies die zij verleenden aan spaarfondsen van werknemers voor het bouwen van een eigen huis.³

In de verkiezingscampagne stonden KVP en PvdA lijnrecht tegenover elkaar. Waar Romme de bezitsvorming een *conditio sine qua non* noemde voor deelname van de KVP aan een nieuw kabinet, was een van de slogans van de PvdA: 'Geen bezitsvorming in de toekomst maar bezitsspreiding nu.' De kwestie zou een belangrijk struikelblok zijn in de kabinetsformatie. Centraal stond Rommes wens van bevordering van bezitsvorming door belastingmaatregelen. Drees verzette zich daar fel tegen: 'Het is niet juist om uit 's rijks kas de inkomensverhoudingen te willen reorganiseren, dat is corporatistisch', zo zei hij tegen informateur De Gaay Fortman.⁴ Romme wilde echter duidelijk vastgelegd zien dat belastingmaatregelen in aanmerking zouden worden genomen en niet slechts zouden worden *overwogen*, zoals Drees steeds voorstelde. Afhankelijk van de politieke kleur van de verschillende informateurs kwamen de stimulerende fiscale maatregelen al of niet in het voorgestelde regeerprogram. Romme en Drees voerden de boventoon in deze discussie. In de loop van de formatie leek bij de andere deelnemers het besef door te dringen dat de zaken werden overdreven. Zo verklaarde Drees' partijgenoot Liefstinck tegenover De Gaay Fortman, toen hij in augustus het informatiestokje aan hem overgaf: 'Het zit in de persoonlijke tegenstellingen, vooral tussen Romme en Drees. (...) 't Is bespottelijk om de zaak te laten afspringen op de bezitsvorming.'⁵ Ook aan KVP-kant kwam er enige beweging om te voorkomen dat de formatie definitief zou vastlopen. Beoogd staatssecretaris Schmelzer meende dat fiscale maatregelen niet noodzakelijk waren. Volgens hem kon men ook langs andere wegen de bezitsvorming van de grond krijgen. Het is alleszins aannemelijk dat het probleem uiteindelijk werd opgelost, zoals Schmelzer later verklaarde, door het grote vertrouwen dat Romme had in zijn leerling. 'Goed', zou de KVP-leider hem hebben gezegd, 'als jij het gevoel hebt,

dat je ook zonder die fiscale aftrek uit de voeten kunt, dan moeten we die eis van Drees maar slikken.”⁶

Op 20 september kwamen Romme en PvdA-fractie leider Burger tot een *modus vivendi* over de bezitsvorming.⁷ Zij concludeerden dat het onhaalbaar was over de gehele linie tot overeenstemming te komen en dat het punt bezitsvorming daarom ten dele moest worden getemporiseerd. Op 26 september accepteerde de KVP-fractie dit *agreement to disagree* omdat ‘naar zij aannam, hierin perspectieven zouden zitten voor de toekomst’.⁸ In de *Volkscrant* verdedigde Romme het compromis. Hij waarschuwde echter dat het meningsverschil over de fiscale maatregelen nog niet was opgelost, ‘maar of het op deze punten zal komen tot ruzie dan wel overeenstemming, is vandaag de dag nog niet te zeggen’. Romme liet het vraagstuk als het ware boven de politieke markt zweven. Het ontbreken van overeenstemming hierover was intussen een belangrijke reden ‘dat het kabinet (...) alleen een extra-parlementair kabinet kan zijn, een kabinet waartegenover de fracties zich vrij houden’, aldus de KVP-leider.⁹

In de regeringsverklaring van 23 oktober herhaalde Drees de compromisformule en kondigde hij alvast enkele concrete maatregelen aan, zoals het toekennen van premies aan jeugdige spaarders en een spaarregeling ten behoeve van het overheidspersoneel. In het debat ging Romme er niet nader op in, al benadrukte hij in het algemeen het belang van bezitsvorming voor de door het kabinet gewenste ‘grotere sociale rechtvaardigheid door een geleidelijke ontwikkeling van de maatschappelijke structuur’. Bruins Slot (ARP) sprak daarentegen van een ‘immens politiek conflict’ tijdens de formatie. Drees zei deze opmerking ‘zelfs naar Nederlandse verhoudingen wat heel kras’ te vinden. De premier erkende dat het gevonden compromis aan het begin van de formatie niet zou zijn aangenomen. Maar zoiets was niet ongebruikelijk: ‘Hier heeft de tijd zijn werk gedaan. Na drie, vier maanden accepteert men tenslotte, wat men in het begin niet heeft willen aanvaarden.’¹⁰

Schmelzer werd met ingang van 12 november benoemd tot staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Hij was belast met de behandeling van de zaken betreffende de bezitsvorming en de PBO en met de voorlichting van vice-premier Struycken ter zake van de sociaal-economische en financiële politiek.¹¹ Schmelzer kreeg een eigen kantoor op het Binnenhof.

Compromissen in de ministerraad

Zag het er aan het einde van de formatie al naar uit dat op het terrein van de bezitsvorming een praktische overbrugging tussen KVP en PvdA mogelijk was, ook in het kabinet was men er tamelijk snel uit. Het ambitieniveau was veel lager dan in de campagne tijd. Dat bleek al toen op 5 november 1956 de uitbreiding van het departement van Binnenlandse Zaken met Bezitsvorming en PBO aan de orde kwam. Drees en minister van Financiën Hofstra drongen aan op het klein houden van het ambtenaren-apparaat van de nieuwe afdelingen. Struycken vond het weliswaar ‘onaangenaam’ dat zijn collega’s deze prealabele voorwaarde stelden, maar hij zou deze beperking uiteindelijk accepteren. De taakomschrijving van de nieuwe afdelingen van zijn departement werd ook enigszins bijgesteld. ‘Realiseren’ van de bezitsvormingsparagraaf van het regeerakkoord werd bijvoorbeeld ‘realisering bevorderen’ en bij wetgeving ter zake

werd bepaald 'voor zover niet primair liggend op het gebied van andere ministeries'. Dit laatste geschiedde op aandrang van Hofstra, die meende dat men anders in de passage zou kunnen lezen dat Schmelzer zich zou gaan bezighouden met fiscale wetgeving, iets dat toch onder de verantwoordelijkheid van Financiën viel.¹² De week daarop kwam het ambtelijk apparaat van Bezitsvorming en PBO opnieuw aan de orde. Struycken kwam in conflict met Hofstra en Drees over de rang die de chef van de afdeling PBO diende te krijgen. Hij kreeg uiteindelijk zijn zin: hij had immers al een en ander ingeleverd.¹³

Het heikele punt van de fiscale aspecten van de bezitsvorming zou pas begin juni 1958 in de ministerraad aan de orde komen. Dit gebeurde naar aanleiding van de algemene herziening van de belastingwetgeving die Hofstra voorbereidde. Struycken, ongetwijfeld ingefluisterd door Romme, stelde voor hierin de kwestie aan te snijden en tevens een KVP-voorstel over te nemen van de vrijstelling van vermogensbelasting voor hen die maximaal f300 uit vermogen ontvingen. Suurhoff, PvdA-minister van Sociale Zaken, vond dat voorbarig zolang onduidelijk was welke kosten dit met zich mee zou brengen en of fiscale maatregelen *überhaupt* het sparen in de hand zouden werken. Drees kwam met principiële bezwaren. De premier herinnerde aan de formatie en achtte het nog steeds onjuist inkomsten uit bezit minder zwaar te belasten dan inkomsten uit arbeid, omdat iemand met inkomen uit bezit per definitie een grotere draagkracht had dan iemand die hetzelfde inkomen uit arbeid kreeg. 'Daarbij komt, dat er niet de zekerheid is, dat het geld door besparing is verkregen door de persoon zelf, maar dikwijls door vererving', aldus Drees. Als er al verschil moest worden gemaakt dan diende men inkomsten uit bezit juist zwaarder te belasten dan inkomsten uit arbeid.

Struycken gaf zich niet zo gauw gewonnen en drong erop aan de filosofie van de bezitsvorming in de toelichting van het wetsontwerp op te nemen. De plannen zouden volgens hem anders niet door de Kamer komen. Ook Schmelzer hield een pleidooi voor het fiscale voordeel voor sparen. Hij noemde de vrijstelling van het bedrag van f300 'het spierinkje' waarmee 'een kabeljauw aan spaargeld' kon worden gevangen. Drees hield echter voet bij stuk. Uiteindelijk wierp Schmelzer zich op om een compromis te zoeken. Hij stelde voor een nota te zullen schrijven over mogelijke fiscale maatregelen om het sparen in brede kring te bevorderen. Deze zou vervolgens in interdepartementaal overleg kunnen worden besproken. Aldus werd besloten. Het kabinet zou aankondigen dat het in het toegezegde wetsontwerp inzake de bouwspaarfondsen zou aangeven welke spaarbevorderingsmaatregelen het voor ogen had.¹⁴ Daarmee zou het onderwerp van tafel verdwijnen. De behandeling van de bezitsvorming in de Kamer zou evenmin aanleiding geven tot veel conflictstof.

Bezitsvorming of beheer over bezit?

Vanaf het begin benadrukte Schmelzer in de openbaarheid de noodzaak van een pragmatische aanpak en een zo breed mogelijke steun voor bezitsvormende maatregelen. In de eerste memorie van antwoord liet hij de minister aantekenen dat de kruitdampen van de heftige discussie tijdens de kabinetsformatie nog maar nauwelijks waren opgetrokken. 'Een constructieve bezinning' was daarom op zijn plaats, 'opdat de projecten,

die voor Bezitsvorming zullen worden voorgelegd des te verantwoorder kunnen zijn en in zo breed mogelijke kring instemming zullen kunnen verwerven'.¹⁵

Op 5 februari 1957 trad Schmelzer voor het eerst op in de Tweede Kamer. Hij schetste de achtergronden van het kabinetsbeleid ten aanzien van de bezitsvorming, waarbij hij de bekende argumenten aanvoerde. Het ging erom dat burgers iets van hun inkomen opzij zouden leggen. Die 'zelfoverwinning' noemde hij karaktervormend voor het individu en van belang voor het hele volk. Van bezit ging immers een goede invloed uit: de bezitter moest 'dadens van beheer' stellen waardoor het verantwoordelijkheidsbesef werd geactiveerd. Ook door het bezit van aandelen zouden individuen meer betrokken raken bij het economisch leven. De staatssecretaris kondigde aan dat hij allereerst wilde zorgen voor een jeugdspaarregeling. Daarnaast zou hij werken aan een spaarpremieregeling voor ambtenaren en aan de verruiming van het wetsontwerp over de bouwspaarfondsen, zodat ook andere spaarfondsen tot stand zouden komen. Schmelzer gaf toe dat deze plannen bescheiden waren en niet in verhouding stonden tot 'een grootscheepse conceptie van een nieuwe maatschappelijke ontwikkeling'. Aan de andere kant noemde hij zijn voorstellen 'nogal concreet' en meende hij dat zij mogelijkheden boden om ervaring op te doen. Ook konden zij bijdragen 'tot de opheldering van het nog wat onzekere politieke klimaat rond de bezitsvorming'. De staatssecretaris wilde niet ingaan op de fiscale begunstiging van het sparen waar KVP, CHU, ARP en VVD om hadden gevraagd: deze zaak was in het kabinet nog in beraad, zo verklaarde de staatssecretaris nogal optimistisch gezien de werkelijke gang van zaken in de ministerraad. Andermaal benadrukte Schmelzer dat hij zich ertoe zou inspannen om de bezitsvorming 'zoveel mogelijk uit het vlak van de politieke rivaliteit te houden en te plaatsen in het vlak van een constructieve samenwerking op zo breed mogelijke basis'.¹⁶

Romme concludeerde dat de bezitsvorming bij Schmelzer in goede handen was. Hij was zelfs bereid een concessie te doen. Bij de schriftelijke begrotingsvoorbereiding had zijn fractie voorgesteld de eerste f300 aan vermogensinkomsten en de eerste f300 aan bijverdiensten vrij te stellen van loon- en inkomstenbelasting. Romme wilde zich neerleggen bij het 'nee' van de staatssecretaris. Niet omdat hij het voorstel van zijn eigen fractie niet aantrekkelijk vond, maar omdat deze maatregel 'bij een deel van het Kabinet een extra prikkelende werking uitoefent, terwijl toch naar mijn smaak, als het even kan, het wenselijk is, dat het Kabinet in zijn geheel zich achter de in te voeren bezitsvormende maatregelen stelt'. Overigens vond Romme het PvdA-argument dat niet iedereen kon sparen en dat het daarom niet eerlijk zou zijn de mensen die wél konden sparen te helpen niet erg relevant: het zou perfectionistisch zijn daarom maar achterwege te laten wat in het belang van het volk moest gebeuren. Er waren immers ook andere fiscale tegemoetkomingen, zoals de aftrek voor studerende kinderen, waartegen hetzelfde bezwaar gold, maar die desondanks waren ingesteld.¹⁷

Romme kreeg steun van de woordvoerders van de CHU, de ARP en de VVD maar, zoals te verwachten was, het debat ging voornamelijk tussen de KVP en de PvdA. Aan PvdA-kant trad een sterk *debater* aan: Den Uyl, die zijn eerste substantiële aandeel aan een Kamerdebat leverde.¹⁸ Den Uyl verklaarde dat zijn partij openstond voor concrete voorstellen over de bezitsvorming maar gereserveerd stond tegenover het middel van de belastingmaatregelen: 'Het ongeluk van de fiscale maatregelen is, dat zij vooral

effectief zijn daar, waar geen hulp nodig is.' Volgens Den Uyl kon veel meer worden bereikt door een goede loonpolitiek waardoor ook de lagere inkomensgroepen zouden kunnen sparen en door collectieve bezitsvorming waardoor men aanspraak verkreeg op uitkeringen. Tenslotte moesten werknemers verantwoordelijk worden voor het beheer van ondernemingen. Medezeggenschap was volgens hem beter dan het bezit van aandelen in bedrijven, zoals de andere partijen bepleitten. Dit was volgens hem mogelijk via de PBO-organen en door een herziening van de rechtsvorm van de onderneming. De aldus verkregen hervorming van de bezitsverhoudingen was volgens Den Uyl 'van oneindig meer belang' dan de specifieke maatregelen waarover Romme had gesproken.¹⁹

Romme stelde vast dat de principiële verschillen met de PvdA nog groot waren: voor de KVP was beheer niet los te zien van bezit. Overigens had hij de indruk 'dat wij met betrekking tot de concretisering van de bezitsvorming misschien elkaar kunnen vinden'.²⁰ Buiten het parlement ging de strijd evenwel door. Tijdens een vergadering van de partijraad in mei 1957 dreigde Romme zelfs met een mogelijke beëindiging van de medewerking van de KVP aan het kabinet. Dit verdiende volgens hem aanbeveling boven een 'ongewijzigd voortglijden', wanneer dit 'in zijn intern beraad niet tijdig tot oplossingen zal weten te komen'. Hij merkte de bezitsvorming aan als een van de voorname kwesties waarvoor het kabinet nog steeds geen praktische oplossing had gevonden.²¹ Kort daarna verscheen een studie van het NVV, de belangrijke steunpilaar van de PvdA, over de inkomens- en vermogensverdeling. Daarin werden de KVP-plannen voor bezitsvorming een 'cureren aan symptomen' genoemd omdat men niet doordrong tot de werkelijke problemen die voortvloeiden uit het feit dat vele inkomens nog geen of onvoldoende spaarkracht toelieten.²² De kou was dus nog bepaald niet uit de lucht. Maar zolang het punt van de fiscale aspecten van tafel bleef – en daartoe had Romme zich dus in de Kamer bereid getoond – zouden er geen politieke brokken worden gemaakt en waren de bescheiden plannen van Schmelzer inderdaad uitvoerbaar.

De Jeugdspaarwet

De eerste stap die het kabinet zette op het pad van de bezitsvorming was de ontwerp-Jeugdspaarwet die in juli 1957 werd ingediend. De memorie van toelichting benadrukte nog eens het belang van het verkrijgen van een zo breed mogelijke steun voor de regeringsplannen. Daardoor kon het vertrouwen in het gevolgde beleid worden vergroot, konden de maatregelen zelf 'in een rustige sfeer tot uitvoering komen' en zou 'de weg voor verdere maatregelen met bezitsvormende strekking worden geëffend'. Met de faciliteiten die de Jeugdspaarwet bood, hoopte het kabinet 15- tot 24-jarigen vroegtijdig tot sparen te brengen en op die wijze ook op latere leeftijd de spaarzin te kunnen behouden. De jeugdige spaarders zouden het gespaarde bedrag kunnen gebruiken voor een vakopleiding of een eventuele beroepsuitrusting. Volgens het kabinet spaarde de jeugd te weinig. In 1955 waren ruim één miljoen jeugdigen in het productieproces opgenomen, van wie weliswaar 48% een spaarbankboekje had, maar waarvan meer dan de helft in 1955 geen enkele inlage had gedaan. In totaal bleek gemiddeld per jaar nog geen 5% van het nettoloon op een spaarbankboekje of spaarrekening te zijn gespaard. In de voorgestelde regeling konden jongeren een spaarovereenkomst aangaan voor minstens

zes en hoogstens negen jaar. Zij moesten per jaar minimaal f30 en mochten maximaal f200 sparen. Het Rijk zou dan een belastingvrije premie uitkeren van 10% op het totaalbedrag van het spaartegoed plus de rente. Bij huwelijk of overlijden van een van de ouders kon het tegoed met rente en premie geheel of gedeeltelijk reeds na drie jaar worden opgenomen. In andere gevallen werd de premie verspeeld indien het saldo binnen zes jaar werd opgenomen. Naar schatting zou de spaarregeling f150 miljoen aan spaargeld opbrengen. Aan premies zou het rijk dan ongeveer f8,5 miljoen uitkeren. De bestedingsbeperking werd slechts zijdelings aangevoerd als motief voor de spaarregeling. Het ging immers om een relatief klein bedrag. De regering verwachtte een 'gunstige, zij het bescheiden' invloed op de financiële en monetaire situatie.²³

Staatssecretaris Schmelzer reikt het eerste boekje van de Zilvervlootrekening uit



Foto Spaarnestad Fotoarchief

De schriftelijke behandeling van het wetsontwerp vergde enige tijd. Pas in januari 1958 kwam de Kamer met het voorlopig verslag en in mei verscheen de memorie van antwoord. Ook de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, op 11, 12 en 17 juni 1958, kostte de nodige tijd. Er was een flink aantal amendementen ingediend waarvan er enkele op het laatste moment nog werden gewijzigd. Op een gegeven moment ontstond er zoveel verwarring dat zelfs Romme zich vergiste en een formulering in een amendement van zijn partijgenoot B.J. van Buel in de schoenen van Den Uyl schoof.²⁴ Voorzitter Kortenhorst moest de beraadslagingen schorsen om de staatssecretaris en de Kamerleden de gelegenheid te geven tot rustig beraad. Schmelzer voelde weinig voor de amendementen, hij vreesde voor onnodige complicaties, maar liet de beslissing uiteindelijk 'gaarne aan de Kamer over'. Vier amendementen werden aangenomen. Een

amendement-Den Uyl, dat beoogde de spaarpremie voortijdig uit te betalen bij tussentijds huwelijk, overlijden van een der ouders of beëindiging der spaarovereenkomst door de spaarbank, werd zonder hoofdelijke stemming aanvaard. Een amendement van Hazenbosch (ARP), dat de premie op 10% fixeerte, zodat een verandering steeds door de Staten-Generaal moest worden goedgekeurd, werd aanvaard met 58 (KVP, CHU, ARP en SGP) tegen 51 stemmen. PvdA, VVD en CPN stemden tegen omdat zij de regering een zekere vrijheid wilden geven in het bepalen van het premiepercentage. Twee amendementen-Van Buel (KVP) werden zonder hoofdelijke stemming aangenomen; het ene verruimde het begrip spaarbank opdat ook andere spaarinstellingen er onder konden vallen en het andere verlengde de spaartijd voor ex-militairen met één jaar.²⁵ De wet zelf was onomstreden. Ze zou zonder hoofdelijke stemming worden aangenomen. Zelfs de communisten stemden niet tegen.

Interessanter waren de beschouwingen die in dit debat werden gewijd aan de bezitsvorming in het algemeen. Een 'politieke kwestie van de eerste orde', juichtte *de Volkskrant* nog op 12 juni. Vooral de woordvoerders van de ARP en de KVP, Hazenbosch en Koersen, maanden tot spoed. Maar KVP-leider Romme had in wezen de lont al uit het kruitvat getrokken. Enige weken vóór het debat had hij op een partijraadsvergadering laten weten dat de KVP de PvdA aan haar zijde wilde hebben bij het verwezenlijken van het bezitsvormingsideaal. Om de sociaal-democraten mee te krijgen was de KVP bereid 'de prijs van de geleidelijkheid' te betalen.²⁶ Koersen kon daarom in zijn bijdrage aan het debat niet met concrete voorstellen komen. Hazenbosch was veel scherper. Hij hekelde allereerst het lage tempo waarin het kabinet zijn plannen verwezenlijkte: het 'eenvoudige wetje' over het jeugdsparen had lang op zich laten wachten, terwijl de ambtenarensparregeling en de ontwerp-uitbreiding van de Bouwspaarfondswet er nog niet waren. Ten tweede meende Hazenbosch dat de bewindslieden intussen wel erg weinig nieuwe plannen hadden ontwikkeld.²⁷ Ook Den Uyl vond dat het kabinet te langzaam werkte. Wanneer Romme meende dat de KVP in de bezitsvorming 'de prijs van de geleidelijkheid' betaalde, dan toonde de PvdA volgens Den Uyl een Jobsgeduld. Daarbij verlangde hij niet alleen een andere loon- en belastingpolitiek, zodat ook de bezitslozen aan bezit konden worden geholpen, het ging er ook om dat de werknemers het mede-eigendom verwierven in het industriële vermogen. Dat vereiste niets minder dan de wijziging van de maatschappelijke orde. Overigens was bezitsvorming daarbij niet het enige doel. Het ging ook om 'de breideling en de spreiding van economische macht'. Den Uyl wees een ambtenarensparregeling en de Jeugdspaarwet intussen niet van de hand. Aangekondigd was dat de premiëring van de ambtenarensparregeling gedifferentieerd zou zijn, dat wil zeggen dat de premie lager zou zijn als de besparingen plaatsvonden uit hogere inkomens. Bij het jeugdsparen was dit weliswaar niet het geval, maar daar ging het om een kleine inleg en een lage premie. Den Uyl relativeerde overigens het belang van het 'jeugdspaarwetje' voor de bezitsvorming. Het ging eerder om uitgestelde consumptie dan om de vorming van duurzaam bezit. Ook vroeg hij zich af of de beschouwingen van het kabinet over persoonlijkheidsvorming bij de jeugd en over het aankweken van verantwoordelijkheidsbesef niet overdreven waren.²⁸

In zijn bijdrage aan het debat beperkte Struycken zich tot een verklaring van het lage tempo van werken. Hij benadrukte dat men pas anderhalf jaar bezig was de bezitsvor-

ming gestalte te geven. Daarbij hadden Schmelzer en hij slechts een beperkt apparaat tot hun beschikking, terwijl de kwesties technisch bijzonder gecompliceerd waren. Bovendien moest er intensief overleg worden gevoerd met andere departementen en met maatschappelijke organisaties, zoals de spaarbanken in verband met de jeugdspaarwet. Hij zei wel degelijk overtuigd te zijn van de urgentie van de vraagstukken, maar van onberaden improvisaties kon volgens hem geen sprake zijn: 'Te haastig komt even laat als te langzaam.' Struycken herinnerde eraan dat aan het 'gebouw van de sociale zekerheid' ook zo'n honderd jaar was gewerkt terwijl die kwestie minstens even urgent was. Het was dan ook onredelijk te verlangen dat de bezitsvormingskwestie in vier jaar zou zijn opgelost of dat hij die in zijn totale omlijning voor zich kon zien. De spaarregeling voor ambtenaren was bijna gereed en de uitbreiding van het bouwsparen zou 'zo vroeg mogelijk in het komende parlementaire jaar' worden ingediend. Over de toekomst bleef de minister vaag. Volgens hem had het kabinet 'een aantal uiterst belangrijke vraagstukken op het ogenblik in studie'.²⁹

Schmelzer hield vervolgens een lang betoog naar aanleiding waarvan in de pers terecht werd opgemerkt dat hij nogal wijdlopijg was en zich vaak herhaalde.³⁰ Wat de toekomstige maatregelen betrof, was de staatssecretaris duidelijker dan de minister. Hij meldde allereerst dat het kabinet hoopte te bereiken dat van toekomstige reële loonstijgingen een deel zou worden aangewend voor duurzaam bezit van 'productiemiddelen'. Dat was kennelijk een handreiking aan de PvdA. Maar concreet was de staatssecretaris niet. De regering dacht nog na en zou hierbij de hulp van werkgevers en werknemers niet kunnen missen. Ten tweede verklaarde Schmelzer dat de regering 'onlangs' had besloten na te gaan in hoeverre door fiscale politiek het sparen kon worden bevorderd.³¹ Dat was een verwijzing naar de discussie in de ministerraad van juni 1958. Wij zagen reeds dat er van een duidelijke beslissing geen sprake was. Deze toezegging was dus evenmin hard.

Het debat had al met al niet veel nieuws opgeleverd. In februari 1959, na de val van het kabinet, legde PvdA-fractievoorzitter In 't Veld in de Eerste Kamer de vinger op de zere plek. Hij stelde vast dat de voortgang werd gehinderd doordat er nog zo weinig concrete denkbeelden waren: 'Het blijft bij een vage leuze.' Hij meende intussen dat er 'veel radicalere oplossingen' moesten komen, zoals een behoorlijk winstaandeel voor de arbeiders. De vraag was of alleen arbeiders in ondernemingen met een behoorlijke winstmogelijkheid daarvan zouden moeten profiteren: 'Wij zouden een dergelijke oplossing bepaald niet toejuichen, omdat wij menen, dat wij daarmee in strijd komen met de eisen van sociale gerechtigheid.' Het was daarom beter te denken aan stortingen in een algemeen investeringsfonds, waarin alle arbeiders deel hadden, of zij nu werkten in winstgevende of in niet-winstgevende bedrijven.³² En daarmee was de discussie weer bij het begin aangeland. Schmelzer stelde terecht dat In 't Velds suggestie allerlei vragen onbeantwoord liet: waren stortingen in zo'n fonds vrijwillig of niet, waarvoor zou het geld in dat fonds worden aangewend en wie besliste daarover? Overigens deed de staatssecretaris zelf geen nieuwe voorstellen. Hij meldde alleen de tegenslagen. Zo was de ambtenarensparregeling vertraagd. Op korte termijn zou Schmelzer opnieuw contact hebben met het georganiseerd overleg over de 'vele technisch-administratieve problemen' die voortvloeiden uit de wens de regelingen gelijktijdig in te voeren voor gemeente- en rijksambtenaren, en voor het onderwijs, de politie en de militairen. Van

de beloofde herziening van de Bouwspaarfondswet repte Schmelzer niet eens meer. Andermaal benadrukte hij dat men het bezitsvormingsbeleid vooral moest zien 'in zijn betekenis op langere termijn'.³³

Besluit

De jeugdspaarregeling werd in september 1958 ook in de Eerste Kamer met algemene stemmen aangenomen. Ze trad op 1 oktober in werking en zou al spoedig een groot succes blijken. Het aantal jeugdspaarders nam snel toe: in juli 1961 waren het er 384.000; drie jaar later 600.000.³⁴ De regeling, in de wandeling ook wel het 'zilervlootplan' genoemd, zou tot 1991 bestaan. Ze was in 1958 van groot psychologisch gewicht, als eerste stap in de richting van de door de KVP zo gewenste bezitsvorming. Verder zou het kabinet-Drees IV op dit terrein echter geen tastbare resultaten boeken. De beoogde vrijstelling van sociale en fiscale lasten over ondernemersbijdragen in spaarfondsen van werknemers bleek een te gecompliceerde aangelegenheid. Zelfs de voor eind 1958 toegezegde gepremieerde ambtenarenspaarregeling zou er onder Drees IV door alle complicaties niet meer komen. Deze regeling zou pas in 1960 in werking treden.³⁵

De bezitsvorming was voor de KVP van belang om zich te profileren tegenover de PvdA. Het probleem was echter dat de katholieken niet helder voor ogen stond wat zij precies wilden bereiken. In elk geval waren fiscale maatregelen uitgesloten door het principiële verzet van de PvdA. De felle strijd hierover tijdens de kabinetsformatie heeft de sfeer in de rooms-rode coalitie stellig verslechterd. De politieke tijdbom werd uiteindelijk in twee stadia ontmanteld. Allereerst tijdens de formatie, toen Romme uiteindelijk bereid was een wissel op de toekomst te trekken en vooral de fiscale maatregelen op de achtergrond te plaatsen. Ten tweede was daar het verzoenende optreden van de KVP-bewindslieden Struycken en vooral Schmelzer. Zij aanvaardden dat bezitsvorming ook mogelijk was zonder de door de PvdA verfoeide fiscale maatregelen. Schmelzer zocht naar alternatieven en slaagde erin zich in de kijker te spelen. Maar voor het overige had de berg een muis gebaard.

Omstreden compromis over huurverhoging

Sinds de Tweede Wereldoorlog was de woningnood volksvijand nummer één. De woningproductie was in de eerste naoorlogse jaren door een groot gebrek aan materialen en arbeidskrachten slechts in beperkte mate opgeschroefd en tijdens de Koreacrisis (1951-1952) stagneerde zij ernstig. De overheid beperkte de investeringen in de woningbouw vanwege de oververhitting van de economie. Na de Koreacrisis kreeg de woningbouw onder leiding van KVP-minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting Witte wel een forse impuls. In deze paragraaf zal het vooral gaan over de hoogte van de huren en het al dan niet opzijzetten (afromen) van een deel van de voorgestelde huurverhoging voor woningverbetering. Witte probeerde de huren op te trekken om het grote verschil tussen de vooroorlogse en naoorlogse woningen te slechten. Eén van de problemen daarbij was dat de huurders van goedkope vooroorlogse woningen geen hogere huren wilden betalen voor nieuwe woningen. Om toch huurders voor de nieuwe

woningen te krijgen, voelden huiseigenaren zich genoodzaakt deze huren aan te passen aan die van de oude woningen. De constructiekosten waren echter enorm gestegen, waardoor de huren van de nieuwe woningen niet meer in verhouding stonden tot de kostprijs. Het moest nu uit de lengte of uit de breedte komen; de objectsubsidie van de overheid moest verder omhoog of de kwaliteit van de huizen zou verminderen.

Het kabinet wilde deze vicieuze cirkel doorbreken, maar het was een moeilijke kwestie waarover het vorige kabinet reeds was gestruikeld.³⁶ De standpunten waren verdeeld: de PvdA wilde de verschillen in huurprijzen verkleinen door de laagste huren op te trekken en over een deel van de huurverhoging huurbelasting te heffen. De rechtvaardiging voor deze huurbelasting was naar haar mening dat de huurverhoging niet geheel in handen hoefde te komen van de huiseigenaar. De huiseigenaar was immers meestal geen echte ondernemer maar een belegger, iemand die geld in een huis stak dat hij zelf niet had gebouwd. Hij had daarom alleen recht op een redelijk kapitaalrendement. De PvdA wilde de huurbelasting gebruiken om de volkshuisvesting structureel te ondersteunen.³⁷ De confessionele partijen wilden hier echter niets van weten: huurbelasting was voor hen een vorm van socialisatie van de woningmarkt. Zij wilden via een tijdelijke maatregel de vrije woningmarkt herstellen en vonden dat een huiseigenaar in principe het recht had een huurprijs te bedingen via die vrije markt. De verwachting was dat de woningnood binnen tien jaar zou zijn opgelost. KVP-fractievoorzitter Rome kwam tijdens de formatie met een compromisvoorstel. De huurverhoging zou in zijn geheel ten goede komen aan de huiseigenaren, maar een deel ervan zou tijdelijk worden geblokkeerd. De fractievoorzitters van de regeringspartijen in spe gingen met dit compromis akkoord. Witte zou het toch nog moeilijk krijgen met deze kwestie omdat een aantal fracties zich tijdens de rit dreigde te distantiëren van dit compromis.³⁸

Wat vooraf ging

Nieuwe regelgeving voor de huren werd dus onder meer noodzakelijk omdat de lage huren niet meer aansloten bij de kostprijs van een nieuw te bouwen huis. Met een door de overheid opgelegd reguleringssysteem zou de verbetering van oude woningen worden gestimuleerd. De overheid wilde de huren opschroeven omdat ze de objectsubsidie op den duur niet meer zou kunnen opbrengen. Bij de totstandkoming van de Huurwet van 1950 was nog een andere koers gevaren: om de exportpositie veilig te stellen moesten de lonen en de prijzen niet te veel stijgen en moesten dus ook de huren laag worden gehouden. Drie jaar later adviseerde de SER dat op korte termijn een huurverhoging wenselijk was van 25 tot 30% met huurdifferentiatie naar gemeenteklasse en met looncompensatie van 2%. De meerderheid van de SER was van mening dat de huurverhoging geheel aan de eigenaar ten goede moest komen vanwege sterk gestegen lasten, zoals onderhoudskosten, afschrijvingen en hypotheekrente.³⁹ Volgens een minderheid van de SER waren de onderhoudskosten echter minder sterk gestegen en kon een deel van de huurverhoging door het Rijk worden gereserveerd voor woningverbetering. Uitgangspunt bij het vaststellen van de huur moest de prijs zijn waarvoor het huis was gebouwd.

Op 17 mei 1955 diende Witte een wetsontwerp in waarin een huurverhoging van maximaal 10% werd voorgesteld zonder huurbelasting. Het ontwerp beoogde voor 35%

van de woningvoorraad de huurverschillen tussen oude en nieuwe woningen te verkleinen. In het parlement was weinig draagvlak te vinden voor het wetsvoorstel (ook wel het 'kreupele huurwetje' genoemd) en werd aangedrongen op hogere huurstijging. Voor de PvdA-fractie was de huurverhoging echter alleen acceptabel indien afroaming door huurbelasting zou plaatsvinden. De meeste andere partijen vonden dat een schending van het eigendomsrecht. Het wetsontwerp werd met 50 tegen 48 stemmen verworpen, waarop het kabinet viel. Enkele weken nadat het kabinet was gelijmd, diende Witte een nieuw voorstel in voor een huurverhoging van 5% voor de hele woningvoorraad. Aan de huiseigenaren werd tegemoetgekomen door hen compensatie te geven via de belastingen. Voor de huurders werd een commissie ingesteld die huurverhogingen onredelijk kon verklaren vanwege achterstallig onderhoud. De wet werd zonder veel problemen door de Kamer geloodst.⁴⁰

Huurbeleid tijdens de formatie

Na deze beperkte verhoging bleef de bouwwereld erop aandringen de huren verder te verhogen. De hoogconjunctuur maakte dit ook mogelijk, maar het meningsverschil over de afroaming verlamde de besluitvorming. De impasse werd doorbroken door het al genoemde compromis van Romme, waarin een deel van de huurverhoging tijdelijk werd geblokkeerd.⁴¹

In de regeringsverklaring van oktober 1956 zette Drees het compromis nader uiteen: in 1957 zouden de huren van vooroorlogse woningen met 25% omhooggaan. De helft van deze verhoging zou bij vooroorlogse woningen van particulieren en woningbouwcorporaties voor tien jaar worden gestort (dat wil zeggen geblokkeerd) in een door het ministerie van Volkshuisvesting beheerd fonds, het zogenaamde grootboek. De gelden bleven eigendom van de verhuurder, alleen het beschikkingsrecht was opgeschort. De ingeschreven bedragen zouden worden gedeblokkeerd voor vernieuwing en verbetering van de bestaande woningen. Hiertoe zou worden overgegaan wanneer niet meer alle arbeidskrachten nodig waren voor de nieuwbouw.⁴² Alle fractievoorzitters die bij de formatie waren betrokken gingen met dit compromis akkoord.

Dekking van de ministerraad

De minister wilde voor deze netelige kwestie vooraf rugdekking van het kabinet. Op 12 oktober 1956 stelde hij aan de ministerraad een vraag, die later cruciaal bleek: in hoeverre waren de in het regeerakkoord vastgelegde afspraken over huurverhoging bindend? Drees liet hierover geen misverstand bestaan: het regeringsprogramma moest over het geheel als bindend worden beschouwd. Op details konden er natuurlijk veranderingen worden aangebracht maar: 'Men zal van het regeringsprogramma wel alles moeten handhaven wat de verschillende groepen als essentieel beschouwen.'⁴³ De wetsontwerpen over de wijziging van de Huurwet en de instelling van het grootboek werden verschillende keren uitvoerig besproken in de ministerraad. Het huurbeleid moest namelijk passen in de centraal geleide loon- en prijspolitiek. Stijging van de huren was voor de vakbeweging onaanvaardbaar, tenzij er volledige looncompensatie tegenover stond. Hierdoor was de manoeuvreerruimte voor de minister beperkt.

Uiteraard onderschreef het kabinet in grote lijnen de in het regeerprogram opgenomen voorstellen van Witte. Volgens Zijlstra (ARP, Economische Zaken) was er ruimte voor de voorgenomen huurverhoging en was de volle 25% verhoging noodzakelijk en urgent, een stellingname die van cruciaal belang zou blijken voor het lot van het wetsvoorstel. Zijlstra meende, net als Samkalden (PvdA, Justitie), dat de tegoeden eerder gedeblokkeerd moesten kunnen worden dan na de voorgestelde tien jaar; huiseigenaren dienden direct na het aanbrengen van verbeteringen over hun geld te kunnen beschikken. Zij vonden echter Witte en Drees op hun pad. Volgens Witte zouden door de woningnood toch maar weinig eigenaren hun woningen opknappen. De minister-president verwees nog eens naar het regeerprogram, waarin was vastgelegd dat er 'langere tijd' geen deblokkering zou plaatsvinden, vooral juist om woningverbetering te beperken. Grootschalige woningverbetering zou te veel bouwvakkers bij de nieuwbouw weghalen. Het normale onderhoud moest worden bekostigd door de jaarlijkse huurverhoging. Witte vond het in ieder geval onaanvaardbaar indien de kosten van het normale onderhoud ook voor deblokkering in aanmerking zouden komen. In de praktijk verbeterden de huiseigenaren hun woningen nauwelijks. Minister Algera (ARP, Verkeer en Waterstaat) verwachtte een grote bureaucratische rompslomp. Witte antwoordde hem dat er 44 ambtenaren nodig zouden zijn voor de invoering van het grootboek, en dat aantal kon in de loop van de tijd teruglopen tot 33.⁴⁴

Eén dag voor het Kamerdebat wilde Witte duidelijkheid van het kabinet over enkele amendementen die hij verwachtte. Uitvoerig discussieerde de ministerraad over de mate waarin de huurverhoging in de lonen moest worden gecompenseerd. Witte was van mening dat hij op dit punt was gebonden aan de 2% looncompensatie die was vastgelegd bij de formatieafspraken en die ook door de SER was geadviseerd. De vraag over het moment van deblokken kwam ook weer terug en de minister verwachtte hierover tevens een amendement. Witte nam als uitgangspunt dat vóór 1970 alle bedragen via een algemene maatregel van bestuur (amvb) zouden zijn uitgekeerd en dat de regering de bevoegdheid zou krijgen de geblokkeerde bedragen eerder uit te keren. Verder verwachtte hij een amendement over het rentepercentage dat vergoed zou worden over deze bedragen. Suurhoff stelde voor om aan het einde van elk jaar bij amvb het rentepercentage vast te stellen. Witte kon rekenen op steun van de ministerraad. Hij kwam goed beslagen ten ijs in de Kamer.⁴⁵

Tweede Kamer: principiële discussies zonder consequenties

Op 6 juni 1957 debatteerde Witte met de Tweede Kamer over de Huurwet, gesteund door zeven collega's, onder wie de minister-president. Hij verdedigde zijn voorstel in de Kamer puntsgewijs. Volgens de minister leidden de lage vooroorlogse huren tot onderwaardering van het woongenot, omdat de economische waarde veel hoger was dan wat de huurder ervoor betaalde. Witte zag een domino-effect optreden: de consument wilde voor een nieuwe woning minder uitgeven dan de economische waarde van het huis omdat hij niet gewend was een reëel deel van zijn inkomen aan woonlasten te besteden. De huurprijzen van nieuwe woningen werden vervolgens automatisch zoveel mogelijk aangepast aan die van oude woningen. Aangezien de constructiekosten 450% van die van voor de oorlog bedroegen, leidde dit automatisch tot minder kwaliteit van

woningen. Ten slotte benadrukte hij dat de subsidieasten op den duur door de staat niet meer zouden zijn op te brengen. Witte concludeerde dat de lage huurprijzen van de vooroorlogse woningen leidden tot aantasting van de volkshuisvesting en tot grote sociale onrechtvaardigheid. Met de wetswijziging wilde hij op de langere termijn bereiken dat de huren op een zodanig peil kwamen dat de hoogte ervan zou worden bepaald door een vrije huurmarkt. Uitgangspunt hierbij was dat de woningnood na tien jaar zou zijn teruggedrongen.⁴⁶

De discussie in de Kamer concentreerde zich op het 'blokkeringsvraagstuk', waarbij tegenstanders benadrukten dat het kabinet extraparlamentair was en voorstanders zich beriepen op de afspraken gemaakt tijdens de formatie. VVD-fractie leider Oud zag verbintenissen aangegaan tijdens de formatie staatsrechtelijk als 'volstrekt ongeoorloofd'. De positie van ons als leden van de Kamer is zodanig, dat wij allen hoofd voor hoofd hebben te stemmen naar eigen inzicht (...). Wij binden ons van tevoren niet.⁴⁷

De regeringsfracties interpreteerden de afspraken tijdens de formatie elk op hun eigen manier. De ARP-fractie voelde zich er op geen enkele manier aan gebonden omdat het kabinet extraparlamentair was. KVP-leider Romme voelde zich zichzelf weliswaar moreel gebonden aan de gemaakte afspraken – nota bene het door hem zelf bedachte compromis –, maar zijn fractie mocht naar eigen inzicht oordelen. Burger (PvdA) verklaarde dat zijn fractie in principe achter het gehele regeringsprogramma stond. CHU-fractie leider Tilanus zei zich formeel niet maar moreel wél gebonden te voelen aan de afspraken tijdens de formatie.⁴⁸

Bij de groep tegenstanders van 25% huurverhoging waarvan de helft in het grootboek zou worden gestort, hoorden onder anderen Toxopeus (VVD), Welter (KVP), Van Eibergen (ARP) en Van der Peijl (CHU). Zij stelden een huurverhoging voor van 12,5 %. Terecht interpreteerde Witte dit als een poging om onder de blokkering uit te komen, vooral omdat het hier 'de grootste voorstanders van huurverhoging' betrof.⁴⁹

Geen enkele fractie was echt tevreden met de wetsontwerpen. De KVP- en de PvdA-fractie aanvaardden de regeling echter als compromis. Voor KVP-woordvoerder Andriessen was de blokkering acceptabel wanneer deze werd beperkt tot de huurverhoging van 25%. Verhogingen in de toekomst zouden rechtsreeks aan de eigenaar ten goede moeten komen. PvdA-volkshuisvestingspecialist Bommer had liever gezien dat het kabinet een bestemmingsheffing op de hogere huuropbrengst had geheven, waaruit een reserve gevormd kon worden voor het op peil houden en het vernieuwen van de woningvoorraad. Zo'n bestemmingsheffing was 'eenvoudiger, radicaler en doelmatiger' dan de voorgestelde blokkering. De PvdA wilde wel akkoord gaan, maar onder voorwaarde dat huurverhoging overeenkomstig het SER-advies volledig gecompenseerd zou worden in de lonen en in de sociale uitkeringen.⁵⁰

De liberalen wezen de aantasting van het beschikkingsrecht van de huiseigenaar over zijn eigendom af. Huurverhoging zou met kleinere, van tevoren geplande stappen moeten plaatsvinden, volgend op loonsverhoging. Toxopeus' oordeel was vernietigend: 'deze onrechtvaardige blokkering mag niet tot stand komen'. Volgens fractievoorzitter Oud zou het wetsvoorstel – een 'wangedrocht' – nooit op eigen merites worden aangenomen, maar hooguit omdat het een 'compromis (was), een hoogst verwerpelijk compromis'.⁵¹ Ook de ARP had grote moeite met de wetsontwerpen. Bruins Slot erkende

weliswaar dat zijn fractie tijdens de formatie akkoord was gegaan met een huurverhoging van 25% waarvan de helft zou worden geblokkeerd, maar dat gold niet voor de door de minister gekozen uitwerking. De antirevolutionairen keerden zich tegen een verhoging van 25% voor langer dan één jaar en pleitten voor een structurele verhoging met slechts 10%. Het grootboek was volgens Van Eibergen een 'administratief monster' en de uitvoering riep nog wel wat vragen op. Wat gebeurde er met het geblokkeerde tegoed als er geen verbeteringen plaatsvonden? Was het geblokkeerde bedrag niet te klein om woningverbetering te kunnen financieren? En wat was het verschil tussen verbetering en regulier onderhoud? De antwoorden van Witte overtuigden de ARP niet.⁵²

Ook de CPN zag niets in de voorgestelde regeling. Zij stelde voor de zaak om te draaien: niet de lagere huren dienden verhoogd, maar de hogere huren dienden verlaagd te worden. Blokkering van een deel van de huurverhoging was helemaal uit den boze, omdat 'het werkende volk geen voorschotbank kon spelen ter wille van de huiseigenaren'.⁵³

De CHU-fractie was verdeeld. Hoewel de christelijk-historischen altijd voorstander waren geweest van een zo groot mogelijke huurstijging om de huurverschillen in te lopen, zou een verhoging van 25% de toch al gespannen economie te veel belasten. Een groot deel van de fractie wenste een huurverhoging van hooguit 12,5%, met 2% looncompensatie. Bovendien had de meerderheid van de fractie principiële bezwaren tegen de blokkering vanwege het uithollen van het eigendomsrecht.⁵⁴ Tilanus behoorde niet tot die meerderheid. Hij vond de geopperde bezwaren schromelijk overdreven en zou voor het wetsvoorstel stemmen.⁵⁵ Overigens, ook binnen de KVP klonken dissidente geluiden. Van Rijckevorsel zag liever een vorm van huurbelasting dan de voorgestelde blokkering, die ook nog eens nadelig was voor de staatskas en het opschorten van woningverbetering stimuleerde. Fractievoorzitter Romme nam in deze discussie een duidelijk standpunt in: 'Alle bezwaren en bedenkingen (...) zullen niet verhinderen, dat ik het een gelukkig ogenblik zal achten, wanneer de huurvoorstellen en de huurblokkering er doorkomen. Omdat ik geloof, dat de blokkering het enige middel is (...) om voor een huurverhoging van 25% in deze Kamer een meerderheid te krijgen.' Tegelijkertijd gaf hij echter zijn fractiegenoten alle vrijheid.⁵⁶

Een bom onder het wetsvoorstel: het amendement-Beernink

De Kamer kwam met een groot aantal amendementen op de beide wetsvoorstellen. Witte accepteerde verschillende technische wijzigingsvoorstellen in het spel van geven en nemen. Een amendement van de PvdA'er Bommer over bedrijfspanden ging weliswaar verder dan een technisch amendement – Bommer pleitte voor een huurverhoging van slechts 15% voor bedrijfspanden – maar dat was politiek niet omstreden omdat bedrijfspanden buiten het grootboek vielen. De discussie werd pas echt op de spits gedreven met het amendement dat Beernink (CHU) indiende. De strekking van dit amendement was eenvoudig: in plaats van 25% wilde Beernink 12,5% huurverhoging zonder blokkering. Voor de toekomst wilde hij een bij wet vastgelegde periodieke huurverhoging van 5 tot 10% per jaar tot het moment waarop de verschillen tussen de voor-

oorlogse en de nieuwe woningen waren aangepast. De looncompensatie zou dan periodiek afgestemd kunnen worden op de huurverhoging.

Hoe reageerde de Kamer hierop? De ARP-fractie zou, aldus Van Eibergen, vóór het amendement stemmen. De antirevolutionairen zagen liever een geleidelijker huurverhoging dan de schoksgewijze die de regering voorstelde.⁵⁷ De KVP'er Welter verklaarde dat hij tegen blokkering was en daarom vóór het amendement-Beernink zou stemmen. Ook Gortzak (CPN) steunde het amendement omdat de huurverhoging in ieder geval lager was dan in het wetsvoorstel. Bommer (PvdA) wees het amendement af omdat 'de afstand tussen de vraaghuur en de kostprijshuur er weer door wordt vergroot, terwijl vorming van een fonds van 600 miljoen tot verbetering van de woningvoorraad er onmogelijk door kan worden gemaakt'.⁵⁸ Witte was snel klaar met zijn reactie op het amendement. Het was voor hem onaanvaardbaar omdat het gericht was tegen de essentie van de regeringsvoorstellen.⁵⁹ Het amendement-Beernink werd met 97 tegen 46 stemmen verworpen. Ondanks de onaanvaardbaarverklaring van Witte stemden CPN, SGP, VVD, ARP, de meerderheid van de CHU en twee KVP'ers vóór het amendement.

De kogel was door de kerk en de wijziging van de Huurwet werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen. De fracties van de CPN en de SGP lieten aantekenen dat zij geacht wilden worden tegen het voorstel te hebben gestemd.⁶⁰ Ook de Wet grootboek woningverbetering haalde het. Wel werden er maar liefst elf, voornamelijk technische, amendementen ingediend, waarvan zeven door de ARP. Drie ervan werden door het kabinet overgenomen; een werd tegen de zin van Hofstra aangenomen. Het wetsontwerp werd met 94 tegen 44 stemmen aanvaard. ARP, VVD, SGP en enkele KVP'ers stemden tegen.⁶¹

De aanvaarding van de beide wetsvoorstellen was zeker een overwinning voor het kabinet. De scheurtjes in de coalitie waren echter onmiskenbaar. De PvdA had flink moeten inleveren. De tijdelijke afroaming van de huur, waarbij de gelden eigendom bleven van de verhuurder, stond ver af van de door haar gewenste huurbelasting. Maar ook de tegenstanders van de blokkering haalden bakzeil. Hoewel geen enkele fractie het van harte ondersteunde, haalde het door Romme bedachte en door Witte uitgewerkte compromis een meerderheid. De NRC concludeerde nauwelijks acht maanden na het aantreden van het kabinet dat de 'tijd kennelijk nog niet rijp (was) voor een crisis'.⁶²

De Eerste Kamer: moreel gebonden

Indien de wetsontwerpen het in de Eerste Kamer niet zouden halen, was een kabinetscrisis onvermijdelijk. De senaat werd bij de beraadslagingen over de wetsontwerpen moreel onder druk gezet met het argument dat het land zich onder de heersende moeilijke omstandigheden geen kabinetscrisis kon veroorloven.⁶³ Bij het debat op 23 juli 1957 waren maar liefst acht van de vijftien ministers aanwezig. Vijf van hen voerden het woord, te weten Witte, Zijlstra, Suurhoff, Hofstra en Drees.

De Eerste-Kamerfracties waren het erover eens dat een flinke huurverhoging noodzakelijk was om de huurmarkt weer vlot te trekken. Over het eerste voorstel tot wijziging van de Huurwet ontstond dan ook nauwelijks discussie. Tegen het tweede wetsontwerp, met daarin het blokkeringsvoorstel, bestond wel veel weerstand. Ook in de senaat was niemand enthousiast over het compromis. Enkele KVP'ers konden zich niet

vinden in het voorstel van hun eigen minister. Toch was de tegenstand binnen de KVP-fractie in de Eerste Kamer kleiner dan die in de Tweede Kamer.

De argumenten tegen het grootboekvoorstel waren zowel van praktische als van principiële aard. De praktische bezwaren betroffen vooral de administratiekosten. Volgens verschillende senatoren was de minister te optimistisch in zijn berekeningen. Het grootboek betekende volgens hen een grote administratieve rompslomp en het zou zeker hoge kosten met zich meebrengen. En dat juist op het moment dat de minister van Financiën alle ministeries de wacht had aangezegd in verband met de bestedingsbeperking. Ook de gemeenten zaten krap bij kas. Volgens G. de Grooth (VVD) was er bovendien onvoldoende nagedacht over de juridische consequenties op lange termijn. De principiële bezwaren werden vooral geuit door VVD, CHU en SGP. Zij vonden dat er te veel dwang van het grootboek uitging. Ook de KVP'er L.F.H. Regout verzette zich tegen de inbreuk op het recht van particulier eigendom.

De meeste senatoren voelden zich niet gebonden aan de afspraken die tijdens de kabinetsformatie waren gemaakt. De onderhandelingen waren immers niet met hen, maar met de voorzitters van de Tweede-Kamerfracties gevoerd. Toch was er wel sprake van een 'morele binding', zeker voor de fracties die het kabinet steunden. Zij wisten dat het kabinet zou vallen wanneer de wetsontwerpen niet werden aangenomen. Voormalig minister van Volkshuisvesting In 't Veld (PvdA) vond dan ook dat de Eerste Kamer zich wel iets van de dreigende kabinetscrisis moest aantrekken.⁶⁴ Ook voor de KVP'er E.H.A. Kraaijvanger en de meerderheid van zijn fractie gaf die dreiging de doorslag bij het bepalen van het standpunt: 'Het opnieuw veroorzaken van een kabinetscrisis op dit allerongelukkigste ogenblik door niet dit offer te brengen ter bereiking van het compromis lijkt ons nog veel schadelijker voor het landsbelang.'⁶⁵ De ARP wilde ook geen crisis, maar was toch tegen de voorstellen. Net als in de Tweede Kamer benadrukte haar woordvoerder dat de fractie de voorstellen niet op principiële maar op zakelijke gronden afwees.

Voor de VVD en de CHU vormde de dreigende crisis geen beletsel. Voor de VVD was dit logisch; de partij zat immers in de oppositie. Bij de CHU wogen de principiële bezwaren het zwaarst; het particuliere eigendomsrecht mocht geen geweld worden aangedaan en daarom wees de fractie het grootboekvoorstel af. CHU'er J. Reijers meende dat de kabinetscrisis er toch wel zou komen; daar was dit voorstel niet eens voor nodig. Hij verwees hiervoor naar Romme, die een paar maanden daarvoor op de KVP-partijraad had gezegd dat, wanneer de bezitsvorming er niet kwam, beëindiging van de deelname van de KVP voorkeur verdiende boven ongewijzigd 'voortgliden' naar 1960. Volgens Reijers stelde deze uitspraak toch 'de levensmogelijkheid van dit kabinet reeds dermate op losse schroeven, dat we bij de huurblokkering ter wille van dit kabinet van ons hart geen moordkuil behoeven te maken'.⁶⁶

De minister ging op zijn strepen staan. Het kabinet was gebonden aan het regeringsprogramma. Witte benadrukte nog eens dat de bodem voor de PvdA echt bereikt was. Er was in het wetsontwerp al zoveel van de oorspronkelijke visie van die partij verloren gegaan, dat zij met minder geen genoegen zou nemen. Bij verwerping van een van de ontwerpen zou de regering de verantwoordelijkheid voor het huurbeleid niet meer kunnen aanvaarden.⁶⁷ Daarmee was de kabinetskwestie nu ook in de Eerste Kamer gesteld. Drees had er begrip voor dat de leden van de Eerste Kamer zich niet gebonden

voelden aan de formatieafspraken. Hij had zelf ook bezwaren tegen uitvoerige regeringsprogramma's maar de afspraken waren onvermijdelijk geweest voor dit kabinet. Ten slotte benadrukte de minister-president nog dat er in de formatie ook een fase was geweest waarin het ernaar uitgezien had dat een kabinet zou worden gevormd zonder de PvdA. Ten aanzien van de huren was toen hetzelfde programma gehandhaafd. Niet alleen de PvdA was dus verantwoordelijk voor dit huurbeleid; het werd door alle ministers gesteund.⁶⁸

Vlak voor de stemming over de twee wetsontwerpen legde ARP-senator I.A. Diepenhorst een opmerkelijke stemverklaring af. In weerwil van zijn bezwaren stemde hij voor. De principiële onhoudbaarheid van de wetsontwerpen was volgens hem niet aangetoond en een andere oplossing was kennelijk politiek niet haalbaar. Hij wilde de verantwoordelijkheid voor verwerping van de wetsontwerpen niet dragen. Bovendien maakten de voorstellen een begin met de oplossing van het huurvraagstuk.⁶⁹

Het voorstel tot wijziging van de Huurwet werd aangenomen met 56 tegen 8 stemmen. De CPN en de ARP, met uitzondering van Diepenhorst, stemden tegen. Het grootboek kwam ook door de Eerste Kamer, met 40 stemmen voor en 24 tegen. De tegenstemmers waren de fracties van de VVD, de CHU, de CPN, de ARP (wederom met uitzondering van Diepenhorst) en twee KVP'ers.⁷⁰

Slotbeschouwing: de draagkracht van de brug

Hoe moeten we de resultaten van de langdurige en moeizame besprekingen over deze wetsvoorstellen beoordelen? Witte vatte de meningsverschillen bij de wetsvoorstellen samen. Hij stelde dat het voorstel van de blokkering 'een brug (was) over een kloof, die twee opvattingen omtrent de bestemming van de gelden van de huurverhoging scheidt'. Deze brug zou volgens de minister niet moeten worden afgebroken voordat het doel, 'vrije huren in een vrije markt', zou zijn bereikt.⁷¹ Hij vergiste zich hierbij in de draagkracht van de brug en de diepte van de kloof. De verschillen raakten de fundamenteën van de partijen; een keuze tussen structurele financiële ondersteuning van volkshuisvesting of een tijdelijke maatregel met als uiteindelijk doel de vrije woningmarkt te herstellen. De uitkomst was een wankel compromis dat het vooral haalde omdat de Kamer nog geen crisis aandurfde. Het machtswoord van Witte was daardoor nog effectief. Indien deze kwestie zich een jaar later had afgespeeld, had de uitkomst wel eens anders kunnen zijn.

De wetten traden op 1 augustus 1957 in werking. Al snel zou blijken dat het grootboek vanwege de bureaucratische rompslomp niet functioneerde. Direct na het aantreden van het kabinet-De Quay in mei 1959 werd het grootboek dan ook opgeheven.

Wie had nu de meeste schade opgelopen door deze kwestie? Het kabinet was weliswaar overeind gebleven, maar daar was een prijs voor betaald. Er waren twee wetten totstandgebracht die om verschillende redenen van hun daadkracht waren ontdaan: het grootboek bedoeld voor woningverbetering kende geen sancties tegenover huiseigenaren die weigerden een deel van het te blokkeren geld te storten en bovendien konden huiseigenaren niet worden gedwongen hun huizen te verbeteren. De speelruimte voor het kabinet was door deze kwestie kleiner geworden; de PvdA had zo veel moe-

ten toegeven dat haar bereidheid om op andere punten tot compromissen te komen, flink was verminderd.

De grondpolitiek zet de verhoudingen op scherp

Discussies over grondpolitiek gingen nogal eens gepaard met politieke spanning. Tijdens het kabinet-Drees III had er al een flinke confrontatie plaatsgevonden tussen de PvdA en haar confessionele coalitiepartners over dit beleid.⁷² Ook in Drees IV verhitte de grondpolitiek de gemoederen. Het kabinet wilde twee landbouwpolitieke kwesties regelen: een nieuwe Pachtwet en een wijziging van de Wet op de vervreemding (overdracht van eigendomsrecht) van landbouwgronden uit 1953. Het debat over de Pachtwet vond plaats in de maanden juni en juli 1957, dat over de wijziging van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden in oktober 1958. Tussen beide wetten bestond een duidelijke samenhang. Zo bevatte de Wet vervreemding landbouwgronden bepalingen die een pachter een voorkeursrecht gaf als de eigenaar van de grond (de verpachter) zijn land wilde verkopen. Een tweede samenhang bestond in de zogeheten landbouwkundige toetsing die in beide wetten was opgenomen. Deze toetsing richtte zich op de structuurpolitieke gevolgen van koop- of pachtovereenkomsten en was één van de belangrijkste inhoudelijke strijdpunten in de Kamers.

Bij beide debatten speelden niet alleen de ideologische verschillen van inzicht over de mate van overheidsinvloed op de grondpolitiek, maar ook de uiteenlopende opvattingen over de mate waarin de regeringsfracties gebonden waren aan de desbetreffende passages in het regeerprogram. Voor de PvdA waren de zinsneden 'Wettelijke maatregelen zullen worden voorgesteld ter voorkoming van versnippering van bedrijven, waar herverkavelingen en saneringen hebben plaatsgevonden' en 'Blijvende voorzieningen dienen te worden getroffen tot prijsbeheersing der landbouwgronden' cruciaal, voor de andere fracties gold dit allerm minst. De strijd tussen sociaal-democraten en confessionelen zou voornamelijk losbarsten over het woord 'blijvende'.

De Pachtwet

Kritiek op landbouwkundige toetsing

Het onderdeel dat de meeste stof deed opwaaien was de landbouwkundige toetsing. Van oudsher moesten pachtovereenkomsten worden voorgelegd aan een publiekrechtelijk lichaam, de Grondkamer, dat onder meer beoordeelde of de pachtprijs en de andere lasten die de pachter kreeg opgelegd redelijk waren en of de algemene belangen van de landbouw niet werden geschaad. Deze toetsingscriteria waren ook opgenomen in het wetsontwerp voor de nieuwe Pachtwet, maar daar kwam dus een element bij: de landbouwkundige toets. De Grondkamer zou nu ook moeten beoordelen of de pachtovereenkomst niet zou leiden tot een ondoelmatige verkaveling of een ondoelmatige ligging van het land ten opzichte van bedrijfsgebouwen of een woning, tot een te geringe bedrijfsgrootte, of tot gebruik van het land ter verkrijging van neveninkomsten, anders dan voor zelfvoorziening.

Achterliggende gedachte van de landbouwkundige toets, die al in de Wet vervreemding landbouwgronden van 1953 was opgenomen, was dat de overheid in haar streven naar een zo efficiënt mogelijke landbouwstructuur een instrument moest hebben om pachtovereenkomsten die dat streven frustreerden te kunnen weren. Deze gedachte was vrijwel onomstreden. Immers, de overheid trachtte ook door bijvoorbeeld ruilverkaveling de landbouw efficiënter te maken en spendeerde daaraan ook grote bedragen. Pachtovereenkomsten waaruit nauwelijks levensvatbare bedrijfjes voortkwamen, waren ongewenst. Het politieke strijdpunt was echter dat de landbouwkundige toetsing op gespannen voet stond met de vrijheid van particulieren een overeenkomst te sluiten. Over de klassieke vraag hoever de overheidsbemoeienis moest strekken dan wel tot waar de vrijheid van particulieren moest reiken, liepen de standpunten ver uit elkaar.

Daarbij kwamen nog twee complicerende factoren. In de eerste plaats had Mansholt kort voor het plenaire debat, tijdens de behandeling van de landbouwbegroting in de Eerste Kamer, uitlatingen gedaan over socialisatie van cultuurgrond die koren op de molen waren voor diegenen die de PvdA zagen als de wolf in schaapskleren waar het de particuliere (grond)eigendom betrof.⁷³ Biewenga (ARP) en Van Dijk (VVD) verwezen bij de behandeling van de nieuwe Pachtwet naar het debat in de senaat, waarbij de eerste de hoop uitsprak dat hierdoor diegenen die hun ogen al half hadden gesloten voor de 'op gang zijnde geruisloze socialisatie (...) een weinig opgeschrikt, weer klaar wakker werden'.⁷⁴ Kortom, ook al zou de kwestie van de landbouwkundige toetsing ongetwijfeld voor discussie hebben gezorgd, de recente uitspraken van Mansholt droegen bij tot een sfeer waarin de ideologische tegenstellingen op de spits konden worden gedreven.

De tweede complicatie was dat de bewindslieden in een latere fase van de schriftelijke behandeling nog enkele fundamentele wijzigingen doorvoerden. Zo was door toevoeging van de woorden 'ongeacht de voordien bestaande toestand' het karakter van de toetsing veranderd. In het oorspronkelijke ontwerp was, net als in de wet van 1953, sprake van een *negatieve* toetsing: de pachtovereenkomst mocht niet tot verslechtering van de bestaande toestand leiden. Door de toegevoegde zinsnede kreeg de toetsing een *positief* karakter; ook het handhaven van een slechte toestand kon voortaan worden tegengegaan. Eveneens later toegevoegd was de bepaling dat overeenkomsten, die betrekking hadden op land in de IJsselmeerpolder of op land waar ruil- of herverkaveling had plaatsgevonden, niet mochten leiden tot minder doelmatigheid of een geringere bedrijfsgrootte. In het debat dat op 25 juni 1957 in de Tweede Kamer begon, rees veel kritiek op beide toevoegingen.

Het wetsontwerp kreeg de meeste bijval van C. Egas (PvdA). Zijn partij was eigenlijk de enige voorstander van de nieuwe Pachtwet als landbouwsaneringsmiddel. Egas meende dat er weinig nieuws onder de zon was, want de pachtwetgeving kende, naast de functie van bescherming van de pachters, al vanaf het begin landbouwkundige aspecten. Hij had eigenlijk verwacht dat er een grote meerderheid in het parlement voor de landbouwkundige toetsing zou zijn, omdat de regeringscommissie die in 1950 een voorontwerp van wet had gemaakt de toetsing had gesteund en haar rapport de handtekeningen droeg van onder anderen Drogen (KVP), Vondeling (PvdA), Staf (CHU) en Rip (ARP). Egas wees ook op een rapport van het aan de KVP gelieerde Centrum voor Staatskundige Vorming dat aantoonde dat in katholieke kring geen principiële bezwaren

bestonden tegen de landbouwkundige toets. Egas had over het algemeen waardering voor het voorstel omdat het niet alleen voor de pachters, maar ook voor het algemeen landbouwbelang 'zeer belangrijke verbeteringen' inhield.⁷⁵

Bij de andere fracties kwamen de ministers er minder makkelijk van af. Biewenga (ARP) wilde de landbouwkundige toetsing het liefst (op zijn minst voorlopig) uit het wetsontwerp lichten. Hij vond dat er 'op zich zelf beschouwd' wel iets voor was te zeggen om de toetsingsnormen in de Pachtwet en de Wet vervreemding landbouwgronden op elkaar af te stemmen, maar volgens de antirevolutionair hield de regering te weinig rekening met het verschil tussen pacht en koop. De ARP-woordvoerder had verder overwegende bezwaren tegen de plotselinge toevoeging van de 'op het oog zeer onschuldige woorden' in de tweede nota van wijzigingen, waardoor de positieve toetsing uit de bus was komen rollen. Overigens beweerde Biewenga dat hij bij voorkeur nog geen standpunt wilde innemen over de kwestie van de positieve of negatieve toetsing. Hij wilde echter sowieso de landbouwkundige toetsing uit het wetsontwerp lichten, omdat zij 'ondoordacht' was in haar consequenties en omdat de commissie-Hofstee nog bezig was over deze materie een advies voor te bereiden.⁷⁶ Mochten de bewindslieden van de gekozen weg niet terugkeren, dan zou hij proberen dit via amendementen alsnog te bewerkstelligen. Hetzelfde gold voor de later toegevoegde passage over de IJsselmeerpolders.⁷⁷

De CHU-, VVD-, en SGP-woordvoerders liepen eveneens te hoop tegen de landbouwkundige toetsing zoals die in het ontwerp was neergelegd. Gezien de ideologische posities inzake het vraagstuk van staatsbemoeienis versus particulier initiatief was dat geen verrassing. De CPN had haar eigen bezwaren tegen de toets. Borst vond dat de Grondkamers niet op democratische wijze waren samengesteld. Ook had hij ernstige bezwaren tegen het voorstel om de Grondkamers het recht te geven in de bestaande situatie van kleine bedrijven in te grijpen en verwierp hij de toetsingsmaatregel als een poging van de regering om een koude sanering toe te passen.⁷⁸

Voor Drogen (KVP) ten slotte lag het in de rede dat de landbouwkundige toetsing na de Wet vervreemding landbouwgronden van 1953 ook in de Pachtwet zou worden opgenomen. Maar eigenlijk vond hij het geen gezonde wijze van wetgeven om de landbouwpolitiek, die met het pachtrecht in engere zin eigenlijk niets te maken had, er toch binnen te smokkelen. De landbouwkundige toetsing was een *Fremdkörper* in de wet, dat zo spoedig mogelijk weer moest worden verwijderd. Hij was niet tegen maatregelen tot vergroting van de gemiddelde omvang van landbouwbedrijven, maar de positieve toetsing ging hem te ver. De vrijwilligheid van de betrokken bedrijven werd erdoor in het gedrang gebracht. Ook Drogen wilde op het rapport van de commissie-Hofstee wachten voordat verdergaande maatregelen werden getroffen. Hij ging akkoord met de negatieve toetsing maar diende een amendement in om de *positieve* uit de wet te halen. Ook de toets in de IJsselmeerpolders moest eruit. Verder had hij grote bezwaren tegen het voorstel om verpachtingen tussen echtgenoten en bloed- en aanverwanten in rechte lijn ook onder de toetsing te brengen. Bij eigendomsoverdrachten gold zo'n toetsing niet, dus ook hier week het systeem af van dat in de Wet vervreemding landbouwgronden. Drogen diende een amendement in om deze afwijking weer ongedaan maken.⁷⁹

Mansholt doet water bij de wijn

Volgens Mansholt greep de overheid al minstens dertig jaar in de productieomstandigheden in de landbouw in. Die ontwikkeling was nog in volle gang en vond ook in het buitenland plaats. Met wettelijke maatregelen moesten betere productieomstandigheden en een goede bedrijfsstructuur worden geschapen. Deze konden alleen worden bereikt als ook wetgeving die zich met het grondgebruik bezighield hiervoor werd ingezet, zoals de Wet vervreemding landbouwgronden en de Pachtwet. Elke mogelijkheid die zich voordeed om de productieomstandigheden te verbeteren moest worden aangegrepen, ook de overgang van het gebruik of de eigendom van de grond van de ene persoon op de andere.

Mansholt meende dat de Kamer negatiever was komen te staan tegenover de landbouwkundige toetsing dan in 1955, toen het voorlopig verslag was uitgebracht. Destijds was er nog een welwillende houding geweest en had men zelf gevraagd om bepalingen op te nemen om versnippering van het grondgebruik tegen te gaan in her- en ruilverkavelingsgebieden. De minister vond het niet nodig te wachten op het rapport van de commissie-Hofstee, omdat die niet inging op de problematiek in de IJsselmeerpolders en in gebieden die al verkaveld waren.

De minister wees verder het verwijt van de hand dat hij de structuurpolitiek plotseling in de Pachtwet had ingebracht. Hierover was al jaren discussie gevoerd. Mansholt benadrukte dat het vraagstuk van de landbouwstructuur een belangrijk beleidsonderdeel was. Hij noemde het zelfs 'een van de voorwaarden van dit kabinet'. De regeringsverklaring liet volgens Mansholt aan duidelijkheid niets te wensen over. Hij citeerde nadrukkelijk de desbetreffende passages.⁸⁰ Kortom, de minister was vast van plan de coalitiepartners aan het regeerprogramma te houden.

Mansholt bleek wel wat wisselgeld op zak te hebben, dat vooral bij de KVP belandde. De bewindsman ging in op een suggestie van Drogen om de criteria 'bedrijfsgrootte' en 'neveninkomsten' uit het artikel van de landbouwkundige toetsing te halen en deze onder te brengen bij de meer algemene toetsing op de landbouwbelangen. Hij gaf toe dat de beoordeling en de uitvoering van deze twee toetsingscriteria wel eens moeilijkheden konden opleveren. Bovendien was het mogelijk deze kwesties in een andere wet te regelen, zoals in een vestigingswet die de minister toch al aan het voorbereiden was. Mansholt kwam Drogen ook tegemoet op het gevoelige terrein van de familieverhoudingen: de landbouwkundige toetsing op bedrijfsgrootte en neveninkomsten verviel eveneens bij de overdracht van los land tussen naaste familieleden. Alleen het criterium van een goede verkaveling bleef overeind.

Mocht Mansholt gehoopt hebben door deze toezeggingen de rest van de buit binnen te hebben, dan kwam hij al snel van een koude kermis thuis. Drogen wilde weten welk systeem van landbouwkundige toetsing de minister nu precies voorstond. Mansholt verklaarde dat het positieve systeem moest worden gehanteerd, waarop Drogen uitriep: 'Dan zijn wij het nog lang niet eens.'⁸¹ Vervolgens verdaagde de Kamervoorzitter de vergadering. Een week later werd het debat voortgezet.⁸² In de tussentijd kwam de behandeling van het wetsontwerp aan bod in de ministerraad.

Mansholt lichtte het kabinet in over de problemen die hij had gekregen met Biewenga en Drogen over de toetsing, ondanks de afspraken die waren gemaakt bij de for-

matie. Hij had de beide Kamerleden herinnerd aan de regeringsverklaring, maar dat had onvoldoende indruk gemaakt. Zijn collega's leken niet goed raad te weten met de kwestie. Er was vooral verbazing over de bezwaren uit de Kamer tegen het tegengaan van versnippering van bedrijven die met veel overheids geld in orde waren gemaakt. Drees wilde dat de ministers standvastig zouden zijn. Witte (KVP) en Zijlstra (ARP) vonden niet dat de ministers een onaanvaardbaar konden laten horen. Klompé (KVP) stelde voor een beslissing aan te houden en achter de schermen nog eens met de betrokken fractiespecialisten in conclaaf te gaan. De raad besloot het voorstel van Klompé aan te nemen.⁸³ Met gedeeltelijk succes, zoals bleek in het vervolg van het debat.

Onaanvaardbaar

Bij de artikelsgewijze behandeling op 4 juli ontspon zich een urenlange discussie over de landbouwkundige toetsing. Mansholt stelde een verdere versoepeling voor van deze toetsing voor overeenkomsten in de IJsselmeerpolders en in verkavelde gebieden. Drogen bleek daarna ook bereid de minister tegemoet te treden. Hij liet het desbetreffende amendement vallen. Het leek er veel op dat dit alles het gevolg was van een succesvolle interventie vanuit de ministerraad. Maar helemaal eens werden Mansholt en Drogen het uiteindelijk niet. Ze bleven van mening verschillen over de toetsing bij overeenkomsten tussen naaste familieleden en over het systeem van toetsing. Drogen wilde in beide gevallen niet verder gaan dan wat al in de Wet vervreemding landbouwgronden stond. Hij handhaafde dus zijn amendementen.⁸⁴

Uit Biewenga's bijdrage viel aanvankelijk niet op te maken dat er vanuit het kabinet druk op hem was uitgeoefend. De ARP'er bleef bij zijn opvatting dat het kabinet beter op het rapport van de commissie-Hofstee kon wachten. Hij handhaafde dus zijn amendement dat de landbouwkundige toets uit het ontwerp zou lichten.⁸⁵ Drogen hield zijn ARP-collega voor dat de toetsing niet verder, misschien zelfs minder ver, ging dan die in de Wet vervreemding landbouwgronden. Alleen de kwestie van de verkavelingsgebieden was erbij gekomen, maar 'iedereen' zag toch wel in dat het zaak was daar versnippering tegen te gaan, omdat de overheid er zo veel geld in had gestoken. Bovendien was het geheel met de ruime uitwijkclausule acceptabel geworden. Drogen meende verder dat het wel eens lang kon duren voor de studie die Biewenga wenste af te wachten, was afgerond.⁸⁶ Egas was verheugd over deze steun van Drogen. Minder blij was hij met diens amendementen. De amendementen tegen de toetsing van pacht-overeenkomsten tussen bloedverwanten in de rechte lijn en pleegkinderen noemde hij zelfs onaanvaardbaar. Zelf wilde hij juist met een amendement de toetsing uitbreiden tot andere gebieden verkregen uit landwinning.⁸⁷

Mansholt wees erop dat het inmiddels om een zeer beperkte toetsing ging. Op voorstel van Drogen had hij de bedrijfs grootte en neveninkomsten facultatief opgenomen onder de norm algemene landbouwbelangen. Dit was mede gedaan omdat de commissie-Hofstee deze problematiek tot onderwerp van studie had. Dit was niet het geval met de kwestie van de verkaveling. De minister vond het streven van Biewenga c.s. om de hele toetsing uit de Pachtwet te halen merkwaardig omdat ze erkenden dat landbouwkundige toetsing op zichzelf gewenst kon zijn en dat het met name in de verkavelingsgebieden niet gewenst was weer in de oude toestand te belanden. Uiteindelijk

kwam het hoge woord eruit. De landbouwkundige toetsing was voor de Pachtwet 'zeer essentieel'. Zij viel niet te bestrijden met argumenten als zou zij niet opportuun, onvoldoende doordacht, of onuitvoerbaar zijn. Het amendement-Biewenga was daarom voor het kabinet 'onaanvaardbaar'. Over de amendementen-Droesen oordeelde de minister milder. Hij gaf zelfs nog iets toe bij de familietoetsing, maar wat resteerde was volgens hem 'essentieel'. Voor het behoud van de positieve toets bracht hij zwaardere woorden in stelling. Hij zou het desbetreffende amendement 'ten zeerste betreuren'. Over de amendementen-Egas somde Mansholt slechts enkele bezwaren op.⁸⁸

Biewenga was flink in zijn wiek geschoten door de houding van de minister: 'De Regering heeft dit toch wel zeer onschuldige amendement (...) onaanvaardbaar verklaard. Als het Kabinet niet meer een zakelijke argumentatie kan opbrengen, maar van oordeel is, dat dit middel moet worden gebruikt om een beslissing in de Kamer te forceren dan laat ik dit geheel voor rekening van dit Kabinet. Laat het Kabinet niet verwachten, dat het hiermede bij ons ook maar iets zal bereiken (...). Het ligt aan de Regering om binnen een jaar te komen met voorstellen, die rijpelijk en rijkelijk overwogen zijn.' Voor Mansholts tegemoetkomingen had Biewenga geen goed woord over. Droesen was blij gemaakt met een dode mus. Er was weliswaar iets uit het ontwerp gehaald, maar dit was door de achterdeur weer binnengekomen.⁸⁹

Biewenga bleek uiteindelijk toch ook bereid tot een concessie. Hij vond dat het kabinet terecht van oordeel was dat in de IJsselmeerpolders en de verkavelingsgebieden de zaak niet weer verknoeid mocht worden. Hij was dus bereid zijn amendement in die zin te wijzigen en wilde van de regering horen of het dan nog steeds onaanvaardbaar was. Mansholt antwoordde daarop dat hij formeel gesproken het wijzigingsvoorstel niet namens het kabinet onaanvaardbaar kon noemen, omdat het niet in de minister-raad was besproken. Voor hemzelf en voor zijn collega Samkalden was het in ieder geval wél onaanvaardbaar. Ondanks dit dreigement stemden de fracties van ARP, CHU, VVD, CPN, SGP en zes leden van de KVP-fractie vóór het amendement-Biewenga, dat evenwel met 72 tegen 38 stemmen geen meerderheid kreeg.⁹⁰

Het amendement-Droesen om de positieve toetsing te schrappen, kreeg wel voldoende steun: 71 tegen 41 stemmen. De PvdA en drie leden van de ARP-fractie stemden tegen.⁹¹ Ook het amendement-Droesen tegen de 'familietoetsing' werd aangenomen, met de stemmen van de PvdA-fractie tegen. Uiteindelijk stemde de Kamer op verzoek van de ARP ook nog hoofdelijk over het gehele artikel vijf. Het aantal tegenstemmers slonk tot 26: de ARP-, SGP-, VVD- en CPN-fracties aangevuld met een drietal KVP'ers.⁹²

Na de behandeling van artikel vijf volgden nog vele artikelen en even zovele amendementen. Uiteindelijk bleek het door alle wijzigingen noodzakelijk vóór de eindstemming een tweede lezing in te lassen. Op 9 juli 1957 kon de stemming over het gehele wetsontwerp plaatsvinden. Biesheuvel (ARP) en Borst (CPN) legden vooraf nog een stemverklaring af. Biesheuvel hield ernstige bezwaren bij artikel vijf. Zijn fractie had niet tegen de landbouwkundige toetsing als zodanig gestemd, maar tegen de ondoordachte toetsingsgronden. De ARP zou echter haar stem aan het gehele wetsontwerp niet onthouden. Borst daarentegen vond de bezwaren te zwaar wegen en stemde met zijn fractiegenoten tegen het wetsontwerp. Met ook de stemmen van de SGP-fractie tegen kwam de stemverhouding op 104 tegen 7.⁹³

In de ministerraadsvergadering van 8 juli liet Zijlstra zijn ongenoegen blijken. Hij had voorafgaand aan het debat een gesprek gehad met zijn partijgenoot waarin deze had toegezegd zijn amendement te zullen wijzigen, zodat het voor het kabinet aanvaardbaar zou zijn. Hij vroeg zich af of Mansholt niet wat voorzichtiger had kunnen zijn met Biewenga, hetgeen onnodige politieke spanningen had kunnen voorkomen. Mansholt wuifde de kritiek weg. De verdediging van de Pachtwet was een moeilijke zaak geweest. Samkalden en hij hadden op vele punten tegemoetkomingen gedaan, waardoor het wetsontwerp ingrijpend was gewijzigd. Daarbij had Droesen er alles aan gedaan om het ontwerp aanvaard te krijgen, terwijl Biewenga een radicaal standpunt had ingenomen.⁹⁴

De behandeling van de Pachtwet in de Eerste Kamer vond plaats in januari 1958. Omdat Mansholt inmiddels commissaris bij de EEG was geworden, verdedigde zijn opvolger Vondeling het wetsontwerp. Echt moeilijk kreeg de nieuwe minister het niet. Ook in de senaat was er kritiek van confessionelen en liberalen op het opnemen van landbouwstructuurbeleid in het wetsontwerp. Op hun beurt treurden de sociaal-democraten over de beperking van de saneringsmogelijkheden als gevolg van het amendement-Droesen. Voor de meeste critici wogen de voordelen van de regeling echter zwaarder dan de nadelen, met als resultaat dat het wetsontwerp zonder hoofdelijke stemming kon worden aangenomen. Vier VVD-senatoren lieten aantekenen geacht te worden tegen te hebben gestemd.⁹⁵

Kamerleden nemen afscheid van minister Mansholt



Foto Spaarnestad Fotoarchief

Wijziging van de Wet vervreemding landbouwgronden

Op 14 oktober 1958 begon de Tweede Kamer aan de plenaire behandeling van het wetsontwerp tot Wijziging van de Wet vervreemding landbouwgronden. Die wet was in 1953 tot stand gekomen en regelde onder meer de grondprijnsbeheersing, de landbouwkundige toetsing bij de eigendomsoverdracht van grond en het voorkeursrecht voor de pachter wanneer de door hem gepachte grond werd verkocht. Door een amendement-Droesen had de wet indertijd een beperkte werkingsduur gekregen: tot 1 januari 1959.⁹⁶ Het doel van de wijzigingswet was drieledig. In de eerste plaats wilden de ministers een einde maken aan de tijdelijkheid van de wet, daarnaast wilden ze de bestaande landbouwkundige toetsing aanpassen aan de toetsing zoals die inmiddels in de nieuwe Pachtwet was geregeld, en ten slotte wilden zij het voorkeursrecht van de pachter nader regelen. Dat recht was op zichzelf niet omstreden; de vraag in het debat richtte zich op de beste procedure. De strijd in de Kamer ging echter met name om de eerste twee onderwerpen en daarvan kreeg uiteindelijk een amendement over de werkingsduur de zwaarste politieke lading.

Drie struikelblokken

De ARP was niet enthousiast over de nieuwe procedure voor het voorkeursrecht van de pachter, maar zij aanvaardde deze bij gebrek aan een alternatief. Biewenga achtte de gelijkschakeling van de landbouwkundige toetsing in de Wet vervreemding landbouwgronden aan die in de Pachtwet 'gewenst'. Deze korte en op het eerste gezicht duidelijke stellingname zou later in het debat een doorslaggevende rol spelen bij de inschatting die de ministers maakten over de kansen van dit onderdeel. Ook Biewenga's houding ten opzichte van de werkingsduur zou een cruciale betekenis krijgen. Het ARP-Kamerlid was tegenstander van de voorgestelde onbeperkte werkingsduur en had een amendement ingediend om de wet opnieuw aan een termijn te binden. De datum die hij voor ogen had was 1 januari 1964. Dit had alles van doen met het vraagstuk van de grondprijnsbeheersing. Biewenga wilde geen permanente prijsbeheersing. Niet uit 'dogmatische overwegingen', zoals hijzelf beweerde, maar uit doelmatigheidsoogpunt. Volgens hem was de spanning tussen vraag en aanbod van landbouwgrond afgenomen en was het daardoor minder vanzelfsprekend om de prijzen te blijven beheersen. Ook de vraag of Nederland zijn politiek van prijsbeheersing kon bestendigen in het kader van de Europese eenwording was voor hem reden om voor een beperkte geldingstermijn te kiezen.⁹⁷

De Ruiter (CHU), D. Kodde (SGP) en B.A.A. Engelbertink (KVP) hadden evenmin behoefte aan een blijvende wet.⁹⁸ De laatste had aanvankelijk een amendement willen indienen waardoor de wet tot 1 januari 1962 zou gelden, maar vroeg nu Biewenga zijn amendement in die richting aan te passen. Engelbertink bleek verder 'zeer ernstige bezwaren' te hebben tegen de landbouwkundige toetsing bij eigendomsoverdrachten tussen echtgenoten en bloed- en aanverwanten in de IJsselmeerpolders en in ruil- en herverkavelingsgebieden. De KVP'er vond de beoogde gelijkschakelijking van deze wet met de Pachtwet op dit punt minder belangrijk dan de bezwaren tegen deze toetsing vanwege interferentie met het erfrecht. Tot dan toe waren deze overdrachten vrij van

toetsing geweest en dat wilde Engelbertink zo houden. Hij had overigens geen bezwaar tegen de landbouwkundige toetsing in algemene zin in de genoemde gebieden. Hij diende ten slotte een amendement in over het voorkeursrecht van de pachter. Hij wilde een systeem introduceren dat meer recht deed aan de belangen van de eigenaar.⁹⁹

Het amendement-Biewenga over de werkingsduur, de bezwaren van Engelbertink tegen een deel van de landbouwkundige toetsing en diens amendement op het voorkeursrecht van de pachter waren de drie belangrijkste struikelblokken voor Vondeling en Samkalden. Steun kregen de ministers vanuit de VVD en de PvdA.

Den Hartog was opvallend positief over de voorstellen van de ministers. De VVD-er raakte er weliswaar steeds meer van overtuigd dat de prijsbeheersing kon worden gemist, maar, zo verklaarde hij, 'ik kan het niet anders zien dan dat wij haar desondanks, met het oog op het voorkeursrecht zullen moeten continueren. Dit zal naar het mij voorkomt ook voor de toekomst het geval zijn.' Den Hartog had geen bedenkingen tegen de landbouwkundige toetsing. Die had hij wél tegen de regeling van het voorkeursrecht, die na het voorlopig verslag nog eens was gewijzigd. Aan dat nieuwe systeem kleefden de nodige bezwaren. Hij hoopte dat de ministers alsnog met een betere regeling zouden komen.¹⁰⁰

Daams (PvdA) ging akkoord met de landbouwkundige toetsing. Hij stond wel uitgebreid stil bij de opheffing van de beperkte werkingsduur en bij het amendement-Biewenga. Daarbij bracht de PvdA'er direct de 'kabinetsbasis' in stelling. De regeringsverklaring van 1956 was niet voor verschil van inzicht vatbaar, aldus Daams. De sociaaldemocraat droeg nog verschillende andere argumenten aan vóór onbeperkte werking, maar zijn bewering dat het Landbouwschap aanvankelijk geneigd was geweest met de opheffing van de tijdelijkheid akkoord te gaan was weinig indrukwekkend; in zijn laatste advies had het Landbouwschap zich namelijk voor een beperkte werkingsduur uitgesproken.¹⁰¹

Korte repliek ministers

Vondeling en Samkalden hielden hun antwoord in eerste termijn kort. Van de drie hoofdpijlers van het wetsontwerp kregen de werkingsduur en, daarmee samenhangend, de prijsbeheersing de meeste aandacht. Volgens Vondeling kon men niet zomaar één van de drie pijlers tijdelijk maken zonder daarmee ook het geheel geweld aan te doen. Tijdelijk was er weliswaar een geringere spanning, maar er was nog steeds een wanverhouding tussen vraag en aanbod van land; op langere termijn verwachtte hij zelfs een grotere discrepantie. De minister wees verder op het gevaar van speculatie en van onrust en onzekerheid wanneer de wet telkens moest worden verlengd. Bovendien kon de Kamer altijd een wijziging van de wet aan de orde stellen als zij daaraan behoefte had. Voor de regering was prijsbeheersing immers geen principiële aangelegenheid. Het bezwaar van de Europese integratie maakte geen indruk op Vondeling: het EEG-verdrag verbood geen positief grondprijsbeleid en tegen de tijd dat een gemeenschappelijk landbouwbeleid zou worden ontwikkeld zou men wel zien.

Samkalden maande de Kamer voorzichtig te zijn de regeling steeds meer te perfectioneren. De wet hield zich namelijk ook bezig met een aantal rechtsfiguren waarmee belangen gemoeid waren buiten het terrein van de (ver)koper en (ver)pachter: 'Hieruit

zouden wel eens gevaren kunnen voortvloeien, wanneer men in een al te snel tempo het gewas "amendement" in dit agrarisch milieu zou laten groeien bij de behandeling van dit wetsontwerp.¹⁰²

Vondeling komt niet over de brug

Bij de artikelsgewijze behandeling zette Engelbertink zijn kritiek op het artikel over de landbouwkundige toetsing nog eens op een rijtje. Hij wilde dat eigendomsoverdrachten tussen naaste familieleden in de IJsselmeerpolders en in ruil- en herverkavelingsgebieden buiten de toetsing zouden blijven. Het ging volgens hem slechts om een klein aantal overdrachten. Bovendien zou zo'n toetsing familieleden aanzetten tot erfplating en boedelscheiding, wat nog meer narigheid in de hand werkte. Verder zou er een rare situatie ontstaan als de wet een tijdelijk karakter zou krijgen. Immers, 'betrokkenen zullen straks alleen maar verdriet hebben, dat zij in die tijd hebben verkocht en niet hebben gewacht tot deze tijdelijke wet weer zou zijn opgeheven'.¹⁰³

Vondeling kwam nu wel met argumenten op de proppen. In de eerste plaats was er de gewenste gelijkgeschakeling van de toetsing in deze wet met die in de Pachtwet. Verder was het gerechtvaardigd dat de overheid zekerheid wilde dat het geld dat aan ruil- en herverkaveling was besteed niet voor niets was geweest. Het was zelfs een principiële kwestie, aldus de minister. Samkalden waarschuwde Engelbertink geen 'groot gat' in het systeem van de landbouwkundige toetsing te schieten. De KVP'er liet zich evenwel niet door de ministers overtuigen.¹⁰⁴

Ook over het voorkeursrecht van de pachter hielden Engelbertink en de bewindslieden een verschil van mening. Engelbertink had een amendement ingediend, waarmee hij een redelijke prijs voor de verpachter wilde bewerkstelligen. Hij kreeg bijval van Biewenga. Den Hartog daarentegen wilde liever terug naar de procedure van de wet van 1953. En van de PvdA hoefde de KVP'er helemaal geen steun te verwachten. Volgens de sociaal-democraten ging het amendement-Engelbertink ten koste van de pachter. Daams noemde het amendement 'verwerpelijk' omdat het 'in overschatting van de maatschappelijke waarde van de eigendom, de loutere eigenaar aanspraak doet maken op een verkoopprijs, welke de in het vrije economische verkeer realiseerbare verkoopprijs aanmerkelijk kan te boven gaan'. Bovendien zou de procedure-Engelbertink aanleiding geven tot onverkwikkelijke verhoudingen tussen belanghebbenden onderling en tussen belanghebbenden en Grondkamers.¹⁰⁵ Maar ook hier was Engelbertink standvastig; hij handhaafde zijn amendement, zelfs toen minister Samkalden zei het 'zeer ernstig te ontraden'.¹⁰⁶

Het laatste artikel dat ter discussie stond, betrof de termijn van de wet. Biewenga wilde met zijn amendement de wet per 1 januari 1964 laten vervallen. Engelbertink had hem verzocht hiervan 1962 te maken, maar dit ging Biewenga te ver. Hij was echter bereid tot een compromis en veranderde de termijn in 1 januari 1963. Daams probeerde Biewenga en Engelbertink nog op andere gedachten te brengen door te benadrukken dat dit punt voor de PvdA 'zeer belangrijk' was. Daams voerde de druk op zijn coalitiegenoten op. Hij vroeg zich hardop af of de PvdA-fractie wel blijvend haar steun kon verlenen aan het inkomensgarantiebeleid, nu de coalitiepartners zo uitdrukkelijk tegen de regeringsverklaring dreigden in te gaan. Hierop vroegen Biewenga en

Hazenbosch (ARP) Daams of hij zich als Kamerlid dan gebonden achtte aan de regeringsverklaring. Daams bekende dat die overeenkomst slechts bindend was voor de ministers, waarop Hazenbosch hem uit de tent probeerde te lokken met de vraag: 'Uw betoog strekt dus om de Regering uit te nodigen het amendement onaannemelijk te verklaren?' Daams gaf toe dat zijn opmerking inderdaad die strekking had. Vondeling kwam echter niet over de brug. Verder dan een 'ontraden' van het amendement ging hij niet.¹⁰⁷

Vondeling



Jordaan, *Vrij Nederland*, 18 januari 1958

Engelbertink vroeg om stemming over het gewraakte toetsingsartikel. Ondanks waarschuwingen van Vondeling en Samkalden dat eventuele verwerping van het artikel de wet veel sterker zou aantasten dan Engelbertink beoogde, hield de KVP'er voet bij stuk. Hij kreeg een Kamermeerderheid achter zich. Het artikel werd met 60 tegen 52 stemmen verworpen. Naast Engelbertinks partijgenoten stemden ook CHU, SGP én ARP tegen het artikel.¹⁰⁸ Dat de ARP zich onder de tegenstemmers schaarde was op-

merkelijk, gezien de opmerking van Biewenga in eerste termijn dat hij zich kon vinden in de gelijkschakeling met de Pachtwet. De antirevolutionair gaf overigens geen verklaring voor zijn stemgedrag.

Ook aan de stemming over het amendement-Engelbertink over het voorkeursrecht van de pachter ging een waarschuwing van de regering vooraf. Samkalden liet weten dat indien het amendement zou worden aangenomen, hij alleen al vanwege de technische repercussies schorsing van de vergadering moest aanvragen. Het mocht niet baten. De Kamer nam het amendement aan met 60 tegen 52 stemmen. Tegen stemden PvdA, CHU, CPN en twee KVP'ers.¹⁰⁹ De vergadering werd nog even voortgezet, maar, vanwege de onoverzichtelijkheid van de verschillende wijzigingsvoorstellen, nog vóór de stemming over het amendement-Biewenga kon plaatsvinden geschorst tot 30 oktober. In de tussentijd zou er achter de schermen het nodige gebeuren.

Burger onaangenaam verrast

PvdA-fractieleader Burger verbleef gedurende de eerste dagen van het debat in het buitenland. Bij thuiskomst was hij onaangenaam verrast door de gang van zaken.¹¹⁰ Hij vroeg zich af waarom Vondeling niet het onaanvaardbaar had uitgesproken bij de acties van Engelbertink. De minister zette zijn beweegredenen uiteen in een brief aan zijn partijgenoot. Samkalden en hij waren verrast door de uitslag van de stemming over het artikel over de landbouwkundige toetsing. Biewenga had zich immers eerder in het debat akkoord verklaard met de gelijkschakeling aan de Pachtwet. Er was weinig reden het onaanvaardbaar te laten klinken, aangezien zij in de veronderstelling leefden dat het amendement met ruime meerderheid zou worden verworpen.¹¹¹ Overigens vond Vondeling dat het onaanvaardbaar hier wel op zijn plaats was geweest.¹¹² Burger liet vervolgens, twee dagen voor de hervatting van het debat, de PvdA-ministers nog eens weten bijzonder ontevreden te zijn met de verdediging van Vondeling. Hij meende dat de PvdA-bewindslieden zich niet nog eens in de luren moesten laten leggen en wilde dat de regering het 'onaanvaardbaar' uitsprak over het amendement-Biewenga. Ook moest de regering de landbouwkundige toetsing maar in een nieuw wetsontwerp regelen.¹¹³

Was Vondeling bereid de wensen van de fractieleider in te willigen? Het moest blijken in de finale van het debat, op 30 oktober 1958. De minister nam direct het woord. Het had de regering verbaasd dat het amendement-Engelbertink was aangenomen. Zij was vooral verrast door de houding van Biewenga. De regering betreurde het ook dat de Kamer de wijziging van de Wet vervreemding landbouwgronden niet had geaccepteerd, terwijl zij dat een jaar eerder bij de Pachtwet wél had gedaan. Vervolgens kwam hij Burger tegemoet: het kabinet zou zo spoedig mogelijk een nadere regeling ontwerpen voor het dichten van het ontstane gat. Vondeling benadrukte dat dit voornemen geheel in overeenstemming was met het regeerprogram en met de regeringsverklaring. Met betrekking tot het amendement-Biewenga wees hij op de passage in het regeerprogram, waarin werd gesproken over *blijvende* voorzieningen voor prijsbeheersing. Hiermee wilde hij alvast duidelijk maken wat hij van de coalitiefracties verwachtte bij de stemming over het betreffende amendement. Hij deed dit, zo voegde hij er cynisch aan toe, omdat 'het zou kunnen zijn dat dit ontsnapt aan de aandacht van een aantal

leden'. Vondeling liet evenwel het 'onaanvaardbaar' achterwege. Hij besloot zijn verklaring met een krachteloos appèl: 'Ik kan mij nauwelijks voorstellen, dat die leden van de Kamer, die direct of indirect betrokken zijn geweest bij de opstelling van het regeerprogramma, die daaraan hebben medegewerkt, dit punt zouden laten vallen.'¹¹⁴

De verklaring van Vondeling schreeuwde om een reactie van de KVP- en de ARP-fractie, die al verschillende keren blij hadden gegeven van een uitgesproken standpunt over de binding van de fracties aan het regeerprogramma. Romme interrompeerde Vondeling: 'En wat denkt u van hen die zich van meet af aan hebben verzet tegen dit programmapunt?' Volgens Den Uyl (PvdA) hadden deze Kamerleden dan niet aan de totstandkoming van het akkoord moeten meedoen. Engelbertink, Biewenga, Oud en Daams kregen de gelegenheid te reageren op de verklaring van de minister. Engelbertink was verwonderd. De Kamer had zich niet uitgesproken tegen het onder de werking van de wet laten vallen van ruil- en herverkavelingen en de gronden in de IJsselmeerpolders, maar er was slechts, evenals vroeger, een uitzondering gemaakt voor toetsing van transacties tussen naaste bloedverwanten. Dat de minister niet enthousiast was had hij wel begrepen, maar onoverkomelijke bezwaren had hij niet gehoord. De verwijzing naar de regeringsverklaring maakte weinig indruk; hij had er zelf ook naar verwezen in het debat. Bovendien gold die verklaring niet voor de Kamer.

Biewenga's betoog kwam ongeveer op hetzelfde neer. Er was sprake van een extraparlamentair kabinet, waarbij een overeenkomst was gesloten tussen de ministers. Biewenga meende bovendien dat zijn voorstel ook niet zonder meer in strijd was met het regeerprogramma als het kabinet parlementair was geweest. Niemand in de Kamer verzette zich tegen verlenging van de wet, maar voorzichtigheidshalve wilde men over vier jaar de zaak nog eens bezien. VVD-fractie leider Oud meende dat het niet ter zake deed of er sprake was van een parlementair dan wel extraparlamentair kabinet. De minister diende slechts duidelijk te maken of het amendement-Biewenga voor hem onaanvaardbaar was of niet, waarna de Kamer kon reageren zoals zij meende te moeten reageren.¹¹⁵

Daams vond net als de minister dat het amendement-Engelbertink in strijd was met het regeerprogramma. Dat Engelbertink de waarschuwing van de minister in de wind had geslagen had de PvdA'er hogelijk verbaasd.¹¹⁶ Maar misschien was Daams eigenlijk wel meer verbaasd over het feit dat Vondeling wederom het onaanvaardbaar niet had laten horen. Hoe zat het nu met diens bereidheid het machtswoord uit te spreken bij het amendement-Biewenga?

Een 'wonderlijke geschiedenis'

Burger deed er alles aan om de druk op te voeren. Vlak voor de stemming over het amendement-Biewenga legde hij een korte verklaring af. Hij wilde nog eens gezegd hebben dat het amendement tegen het regeerprogramma inging; er was sprake van een 'schoolvoorbeeld van het vastleggen van een concrete situatie in een regeringsprogramma'. Wanneer desondanks het amendement zou worden aangenomen, betekende dat dat de Kamer het programma naast zich neerlegde. 'Dit lijkt mij een zeer bedenkelijke zaak in haar consequenties, omdat daarmee alle andere punten van dat programma evenzeer komen los te staan, dat het regeringsprogramma volstrekt alle betekenis heeft verloren, en

dit heeft zijn consequenties t.a.v. de positie van het Kabinet tegenover de Kamer', aldus Burger.¹¹⁷

Romme plaatste grote vraagtekens bij het betoog van zijn collega. In de eerste plaats was genoegzaam bekend hoe de KVP tegenover het kabinet stond: er was geen binding van de fractie aan het program. In de tweede plaats deed Burger het voorkomen alsof iedereen zich had kunnen vinden in het betreffende programpunt, maar dan kende hij de geschiedenis ervan toch slecht. Romme meende dat er veel voor tijdelijkheid te zeggen was, zelfs al zou Burger gelijk hebben met zijn binding aan het program, want inmiddels was duidelijk geworden dat ook het Landbouwschap moeite had met een permanente regeling. Ten slotte vond hij dat de minister niet mocht klagen, want hij kreeg voor honderd procent zijn zin, althans voor de resterende duur van deze parlementaire periode.¹¹⁸

Volgens Oud was het een 'wonderlijke geschiedenis' die zich hier voltrok. Niet Burger, maar de regering diende te bepalen of de Kamer zich zodanig aan het program hield dat de regering haar verantwoordelijkheid kon blijven dragen. 'Ik kan mij natuurlijk wel voorstellen, dat een lid van de Kamer bezwaren tegen het amendement heeft, maar ik vind het een wonderlijke figuur, als nu een lid van de Kamer hier aan andere leden van de Kamer gaat verwijten: Gij houdt u niet aan het regeringsprogram, terwijl het desbetreffende punt van het regeringsprogram de Minister blijkbaar zo weinig belang inboezemt, dat hij het amendement niet onaannemelijk verklaart', aldus Oud. Zo'n sterk staaltje had zich in het voorjaar van 1958 al eens voorgedaan, toen het PvdA-Kamerlid Vredeling het 'onaanvaardbaar' bij een motie wilde horen, maar ook toen had de minister dat nagelaten.¹¹⁹ Oud: 'Als het nu zo gaat, Mijnheer de Voorzitter, dat het onaannemelijk verklaren om zo te zeggen wordt overgenomen door de heren van de Partij van de Arbeid, terwijl de Minister voor dit onaannemelijk verklaren geen enkele reden aanwezig vindt, komen wij naar mijn mening in buitengewoon wonderlijke verhoudingen.' Hij vroeg Vondeling of het amendement-Biewenga nu wel of niet onaanvaardbaar was.¹²⁰

Vondeling vond dat de coalitie zich aan het regeerprogram moest houden, tenzij de omstandigheden sterk gewijzigd zouden zijn. Hoewel dat in deze kwestie niet het geval was, hield de minister het 'onaanvaardbaar' op zak. Intrekking van het wetsontworp zou namelijk een vacuüm doen ontstaan na 31 december 1958, met als gevolg dat noch het voorkeursrecht van de pachter, noch de landbouwkundige toetsing, noch de prijsvorming zou worden geregeld. 'Uitsluitend in het licht van die omstandigheden en in de overtuiging, dat het niet mogelijk zal zijn om in een periode van twee maanden hierin te voorzien – daar ook de Eerste Kamer zal moeten oordelen – en omdat ook overigens de Regering zeer ongaarne het woord gebruikt, dat de geachte afgevaardigde zo graag zou willen horen, moet ik volstaan met te zeggen, dat de Regering het uitermate zou betreuren, wanneer de Kamer hierin de Regering niet zou volgen', aldus de bewindsman.¹²¹

De stemming over het amendement-Biewenga was uiteindelijk een dubbeltje op zijn kant: 69 stemmen vóór en 67 tegen. Met de PvdA en de CPN stemden ook de CHU (minus De Ruiter) en vier VVD'ers tegen het amendement.¹²² Dat de CHU bijna voltallig achter de regering ging staan was vooral te danken aan minister Staf, die achter de schermen zijn partijgenoten had weten te overtuigen tegen het amendement te stemmen.

Alleen De Ruiter kon niet meer terug omdat hij het amendement medeondertekend had. Overigens gaf hij de doorslag; als ook hij had tegengestemd, dan hadden de stemmen gestaakt.

Verklaring Burger

Toen de kogel door de kerk was, legde Burger een verklaring af die de gemoederen nog lang in beroering zou houden en die een directe relatie kreeg tot de val van het kabinet. Burger: '(...) op grond van het feit, dat dit amendement is aangenomen in strijd met het regeringsprogramma op een punt, dat uitdrukkelijk daarvoor is gemaakt met consent van alle betrokkenen, daarbij aanwezig, dat daarmede de betekenis van het regeringsprogramma nihil is geworden, dat daarmede de positie van de Kamer tegen het Kabinet een andere is geworden, dat aan geen punt van het Kabinet ook onzerzijds een verplichting kan worden ontleend, zulks ten gevolge van de houding, die door de meerderheid van de Kamer te dezen is aangenomen'. Kortom, ook de PvdA voelde zich niet meer gebonden aan het regeerprogramma.¹²³

De volgende dag prijkte de 'Verhouding regering en Tweede Kamer' op de minister-raadsagenda. Drees constateerde dat de sfeer bedorven was nu eerst een Kamermeerderheid had verklaard zich niet aan het programma gebonden te voelen en Burger daarna hetzelfde had gedaan. Vonckeling zei dat hij het amendement van de tijdelijkheid niet onaanvaardbaar had kunnen verklaren. Weliswaar was het duidelijk dat in het regeerprogramma een blijvende regeling stond vermeld, maar de wet zou op 1 januari aflopen en 'de zaak (was) zo belangrijk (...), dat dit niet in de weegschaal gesteld mocht worden'. Hij had na overleg met Drees en Samkalden niet het onaanvaardbaar uitgesproken omdat de regeling toch in ieder geval een aantal jaren gecontinueerd zou worden. Vonckeling was het met Drees eens dat de sfeer in de Kamer grondig bedorven was en voorspelde dat de PvdA-fractie binnenkort een gelegenheid zou aangrijpen om het tot een breuk te laten komen. Drees vond de kwestie van de versnippering zakelijk het belangrijkste en stelde voor hiervoor een afzonderlijk wetje in te dienen. Zijlstra vond dat, zelfs als het kabinet extraparlamenteair was, men niet ongelimiteerd kon voortsukkelan. Hij meende dat de Kamer door dit optreden het gezag van het kabinet te grabbel gooide. Klompé vreesde dat door de slechte verhoudingen in de Kamer de bevolking minder geïnteresseerd raakte in het landsbestuur en er zelfs een afkeer van zou krijgen. Ook Drees was daar bang voor. Hij overwoog de fractievoorzitters te spreken.¹²⁴

Diezelfde dag kregen de lezers van de *NRC* de volgende treffende analyse voorgeschoteld van wat een 'verhit politiek gesprek' werd genoemd. De krant meende dat Romme grotendeels gelijk had, want er was een extraparlamenteair kabinet en van de nauwe binding die Burger suggereerde was geen sprake. Maar de krant had ook Romme wel eens anders horen praten, bij de algemene beschouwingen vlak na de formatie bijvoorbeeld, toen hij het overleg met de fractieleiders over het regeerprogramma verdedigde. En hoe zou de KVP-leider reageren als het ging over een voor zijn partij belangrijk punt als de bezitsvorming, zo vroeg de krant zich af. Er was ook wel begrip voor de emoties van Burger, 'want de KVP heeft een volumineus, hoewel niet altijd even intelligent amenderingsvermogen als er een ontwerp van een socialistische minister aan de orde is'. Van een neiging tot dubbel spel kon men de KVP ook niet altijd vrijpleiten. De

krant gaf als voorbeeld de opstelling van Droesen, die in 1953 nog voor een definitieve regeling van de prijsbeheersing was geweest en nu het amendement-Biewenga steunde. Hij had destijds de tijdelijke werking van de Wet vervreemding landbouwgronden alleen ingebracht om na verloop van tijd de werking van de landbouwkundige toetsing te kunnen evalueren. De PvdA kon echter gerust zijn, aldus de NRC. Zij voorspelde dat grond schaars zou blijven, zodat prijsbeheersing nodig bleef. De krant voorspelde trouwens ook dat de dreigementen geen enkele invloed zouden hebben op het kabinet, wat weer een bewijs te meer zou zijn van het extraparlamentaire karakter ervan.¹²⁵ De liberale avondkrant bleek wat dat laatste betrof niet te beschikken over profetische gaven. De Wet vervreemding landbouwgronden kreeg na het aflopen van de termijn eind 1962 geen vervolg en het kabinet zou wel degelijk te maken krijgen met de naschokken die het 'verhit politiek gesprek' opleverden. Burger ging namelijk op oorlogspad. De val van het kabinet werd hiermee onafwendbaar.

'Het fundament voor een loyaal samengaan ontbreekt'

De Eerste Kamer behandelde de wijziging van de Wet vervreemding landbouwgronden enkele dagen na de val. In de senaat werd hier en daar wat gemopperd over de korte tijd die haar was gelaten om het ontwerp te behandelen, maar hoofdmoot was de gang van zaken aan de overzijde van het Binnenhof. De interessantste bijdrage was van PvdA-senator In 't Veld, die onder meer inging op het verwijt dat zijn geestverwanten in de Tweede Kamer een dictatuur uitoefenden. Daarvan was uiteraard geen sprake; het probleem lag juist bij de andere fracties. De PvdA had de regering gesteund, terwijl de andere fracties telkens probeerden een spaak in het wiel te steken. In 't Veld nam Vondeling in bescherming. Die moest zich nu verweren tegen het verwijt dat hij niet het onaanvaardbaar had uitgesproken, terwijl bij andere gelegenheden het kabinet juist het verwijt kreeg het gemeen overleg te frustreren als het machtswoord wél werd gebruikt. En, Vondeling had formeel weliswaar geen onaanvaardbaar uitgesproken, maar hij had toch duidelijk gewezen op het regeerprogramma. De minister was, aldus In 't Veld, niet tot het uiterste gegaan om geen vacuüm te creëren. 'Deze pogingen om altijd maar weer te knabbelen aan wat van de zijde van onze Ministers – uiteraard na behandeling in de Ministerraad – werd voorgesteld, heeft in de PvdA een groeiend gevoel van onbehagen doen ontstaan. (...) Het zijn voor ons principiële punten; het heeft ernstige ontstemming gewekt, dat men in de Tweede Kamer met onze opvattingen op deze punten in het minst geen rekening heeft willen houden. (...) Onze grief is juist, dat de meerderheid van de Tweede Kamer (...) over onze opvattingen, neergelegd in een wetsontwerp, dat in overeenstemming is met de betreffende punten van de regeringsverklaring, eenvoudig heenloopt en met de macht van het getal een tegengestelde beslissing forceert. Dit nu achten wij in strijd met gezonde democratische opvattingen.' Met name de beperking van de werkingsduur had de PvdA 'pijnlijk getroffen'. Maar ook de verklaring van Romme dat de KVP zich niet aan het regeerprogramma gebonden achtte, had 'verontwaardiging en onrust in de PvdA' gewekt.¹²⁶

Vondeling constateerde overigens met genoegen dat de ARP- en de CHU-fractie in de senaat een ander standpunt innamen over de landbouwkundige toetsing dan hun partijgenoten in de Tweede Kamer. Ruppert en M.A. Geuze stemden namelijk in met

gelijkschakeling aan de Pachtwet. De Eerste Kamer nam het wetsontwerp aan zonder hoofdelijke stemming. De communist H. Haken en zijn fractie verzochten aantekening tegen te hebben gestemd.¹²⁷

Slot

De discussie over de Pachtwet en de wijziging van de Wet vervreemding landbouwgronden bracht de gemoederen in de Kamer om twee redenen danig in beroering. In de eerste plaats vanwege de principiële meningsverschillen: de vraag hoe ver de overheid mocht ingrijpen in de contractvrijheid van de particuliere (ver)pachter en/of (ver)koper om het hogere belang van een gezonde landbouwstructuur te waarborgen. Hier scheidden zich als vanouds de wegen tussen de PvdA aan de ene en de confessionelen en liberalen aan de andere kant. De tweede reden was het vraagstuk van de binding van de fracties aan het regeerprogram. Ook hier nam de PvdA een uitzonderingspositie in. Waarom was die binding voor de PvdA eigenlijk zo belangrijk?

De PvdA-fractie was weliswaar de grootste in de Tweede Kamer, maar nam een minderheidspositie in als de confessionele fracties (en de VVD) samen optrokken. Voor de PvdA was het daarom van belang om in het regeerprogram minimumvoorwaarden vast te leggen en andere fracties daaraan te houden. Bij het debat over de Wet vervreemding landbouwgronden onttrokken de confessionele fracties zich aan de vooraf gemaakte afspraken. Dat Burger zijn partijgenoot-minister daarom het 'onaanvaardbaar' wilde laten uitspreken mag dan volgens Oud een 'wonderlijke geschiedenis' heten, echt vreemd was het niet. Wonderlijker was misschien wel de weigering van Vondeling om daaraan te voldoen. Verschillende leden van het kabinet-Drees IV wisten regelmatig het 'onaanvaardbaar' over de lippen te krijgen, Vondeling echter niet. Ter verklaring van zijn houding wordt veelal gewezen op wat hij in de ministerraad te berde bracht: de wet zou in elk geval nog tot 1963 van kracht blijven. In diezelfde toelichting zei Vondeling ook dat hij zijn besluit had genomen na overleg met Samkalden en Drees. Het is niet onwaarschijnlijk dat vooral Drees op de rem heeft gestaan, mede ook gezien zijn pogingen daarna om Burger tot een voorzichtige strategie te bewegen. Hoe dan ook, als gevolg van Vondelings weigering én van het aannemen van het amendement-Biewenga zette Burger een proces in werking dat onherroepelijk tot een kabinetscrisis moest leiden.

Noten bij hoofdstuk VIII

¹ De paragraaf 'Bezitsvorming – de tijdbom die onschadelijk werd gemaakt' is van Jan Willem Brouwer, de paragraaf 'Omstreden compromis over huurverhoging' is van Anne Bos en Marij Leenders. Peter van Griensven schreef 'De grondpolitiek zet de verhoudingen op scherp'.

² Peter van Griensven, Peter van der Heiden en Jan Ramakers, 'Staatsbemoeienis versus particulier initiatief' in: Carla van Baalen en Jan Ramakers (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland, deel 5, Het kabinet-Drees III (1952-1956). Barsten in de breedte basis* (Den Haag 2001) p. 411-414. Zie ook: F.J. ter Heide, *Ordering en verdeling. Be-*

Hoofdstuk VIII Meer ruimte voor particulier initiatief en privébezit?

sluitvorming over sociaal-economisch beleid in Nederland 1949-1958 (Kampen 1986) p. 233-240.

HTK 1955-1956, Bijl. 4273, Voorziening met betrekking tot werkgeversbijdragen aan bouwspaarfondsen.

Willem Breedveld en John Jansen van Galen, *Gaius. De onverstoorbare gang van W.F. de Gaay Fortman* (Utrecht 1996) p. 158.

Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak? De rooms-rode samenwerking en het einde van de brede basis 1948-1958* (Amsterdam 1986) p. 239.

Robbert Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer. Uit het dagboek van een politieke teckel* (Leiden 1973) p. 61-62.

Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak*, p. 252.

F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965* (Deventer 1966) p. 142.

de Volkskrant, 29 sept. 1956.

HTK 1956-1957, p. 24, 64, 84, 98 en 101.

KHA 1956, p. 12846.

NA, Notulen MR, 5 nov. 1956.

Ibidem, 12 nov. 1956. Vgl. *Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden 1957* (Den Haag 1958) p. 280.

NA, Notulen MR, 6 juni 1958.

HTK 1956-1957, Bijl. 4500-V, Rijksbegroting voor het departement van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie voor het dienstjaar 1957, nr. 10, MvA, p. 17.

HTK 1956-1957, p. 2360-2362.

Ibidem, p. 2346.

Den Uyls eigenlijke debuut had enkele dagen eerder plaatsgevonden toen hij namens zijn fractie een aanvulling gaf op de schriftelijke voorbereiding van een klein wetsontwerp betreffende de PBO (*ibidem*, p. 2325).

Ibidem, p. 2352-2353.

Ibidem, p. 2366.

KHA 1957, p. 13232.

Ibidem, p. 13473-13474.

HTK 1956-1957, Bijl. 4742, Regelen ter bevordering van het sparen door jeugdige personen (Jeugdspaarwet), nr. 3, MvT, p. 3.

HTK 1957-1958, p. 2419.

Ibidem, p. 2416-2420.

de Volkskrant, 12 juni 1958.

HTK 1957-1958, p. 2354-2355,

Ibidem, p. 2370-2373.

Ibidem, p. 2384-2385.

NRC, 13 juni 1958.

HTK 1957-1958, p. 2397.

HEK 1958-1959, p. 2149.

Ibidem, p. 2151-2152.

KHA 1965, p. 131.

KHA 1958, p. 13967 en KHA 1960, p. 15601-15602.

Peter van Griensven, Peter van der Heiden en Marieke Hellevoort, 'Inkomenspolitiek: de welvaart verdeelt' in: Van Baalen en Ramakers (red.), *Het kabinet-Drees III*, p. 444-502.

- 37 H.T. Siraa, *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening (1940-1963)* (Den Haag 1989) p. 108.
- 38 J. van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid* (Delft 1987) p. 101-102.
- 39 *Ibidem*, p. 105.
- 40 Jacques Nycolaas, *Volkshuisvesting. Een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid in Nederland, met name sedert 1945* (Nijmegen 1974) p. 105 en Van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, p. 109.
- 41 Van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, p. 110.
- 42 *HTK* 1956-1957, p. 24.
- 43 *NA*, Notulen MR, 12 okt. 1956.
- 44 *Ibidem*.
- 45 *NA*, Notulen MR, 5 nov. 1956, 18 april 1957, 24 april 1957 en 3 juni 1957.
- 46 *HTK* 1956-1957 p. 3782.
- 47 *Ibidem*, p. 3818.
- 48 *Ibidem*, p. 3821.
- 49 *Ibidem*, p. 3783 en 3824.
- 50 *Ibidem*, p. 3718 en 3755.
- 51 *Ibidem*, p. 3721 en 3816.
- 52 *Ibidem*, p. 3820-3823 en 3803-3805.
- 53 *Ibidem*, p. 3827.
- 54 *Ibidem*, p. 3806.
- 55 *Ibidem*, p. 3821.
- 56 *Ibidem*, p. 3777-3780 en 3823.
- 57 *Ibidem*, p. 3835.
- 58 *Ibidem*, p. 3834.
- 59 *Ibidem*, p. 3836.
- 60 *Ibidem*, p. 3839.
- 61 *Ibidem*, p. 3857.
- 62 *NRC*, 26 nov. 1957.
- 63 *HEK* 1956-1957, p. 3504 en 3531.
- 64 *Ibidem*, p. 3531.
- 65 *Ibidem*, p. 3504.
- 66 *Ibidem*, p. 3515.
- 67 *Ibidem*, p. 3549-3550.
- 68 *Ibidem*, p. 3560.
- 69 *Ibidem*, p. 3574.
- 70 *Ibidem*, p. 3575.
- 71 *HTK* 1956-1957, p. 3785.
- 72 Van Griensven e.a., 'Staatsbemoeienis versus particulier initiatief', p. 396-407.
- 73 Mansholt had verklaard dat hij persoonlijk voorstander was van socialisatie van de grond, maar hij zou dit als minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening niet nastreven en het was ook geen onderdeel van het regeringsbeleid (*HEK* 1956-1957, p. 3405-3467).
- 74 *HTK* 1956-1957, p. 2495.
- 75 *Ibidem*, p. 2504-2509.
- 76 De commissie-Hofstee bereidde een advies voor met name over de vraag in welke mate de domeingronden konden worden gebruikt bij de sanering van gebieden elders in Nederland. Biewenga had zelf deelgenomen aan een tweetal subcommissies van deze commis-

Hoofdstuk VIII Meer ruimte voor particulier initiatief en privébezit?

sie (E.W. Hofstee, *Rapport van de Commissie van advies inzake aspecten van het koloniasatiebeleid ten aanzien van nieuwe domeingronden* ('s-Gravenhage 1959)).

HTK 1956-1957, p. 2495-2497.

Ibidem, p. 2511, 2503, 2519 en 2548.

Ibidem, p. 2515-2518.

Ibidem, p. 2579.

Ibidem, p. 2581.

Op 28 juni vond nog een overleg plaats over de vele amendementen tussen de ministers en de commissie van voorbereiding en de voorstellers van amendementen die geen lid waren van de commissie. De ministers verklaarden hierbij zich te beraden over het indienen van een gewijzigde tekst van artikel 5. Op 3 juli verscheen de derde nota van wijzigingen waarin de genoemde tegemoetkomingen aan Drosen waren verwerkt.

NA, Notulen MR, 1 juli 1957.

HTK 1956-1957, p. 2592-2593.

Ibidem, p. 2594-2595.

Ibidem, p. 2599.

Ibidem, p. 2593-2594 en 2600.

Ibidem, p. 2601-2604.

Ibidem, p. 2603 en 2605-2606.

Ibidem, p. 2606-2608. De zes KVP-dissidenten waren J.H.W. van Koeverden, J.M. Peters, Engelbertink, M.P. van der Weijden, E.G.M. Roolvink en A.E.M. Duynstee.

Het betrof hier P.S. Gerbrandy, J. Meulink en J. Fokkema.

HTK 1956-1957, p. 2608-2610. De KVP-tegenstemmers waren Van der Weijden, Engelbertink en Van Koeverden.

Ibidem, p. 2646.

NA, Notulen MR, 8 juli 1957.

HEK 1957-1958, p. 2051. De tegenstemmers waren Molenaar, De Vos van Steenwijk, H. van Riel en De Wilde.

Van Griensven e.a., 'Staatsbemoeienis versus particulier initiatief', p. 396-407.

HTK 1958-1959, p. 3007-3008.

Ibidem, p. 3018, 3022 en 3011.

Ibidem, p. 3009-3012.

Ibidem, p. 3013. Den Hartog had in 1953 ook tegen het amendement-Drosen gestemd dat de termijn tot 1959 invoerde; de rest van de VVD-fractie stemde wel vóór (Jouke de Vries, *Grondpolitiek en kabinetscrises* ('s-Gravenhage 1989), p. 59).

In een eerste conceptadvies, onderhands alvast ter kennisgeving aan de vaste Kamercommissie overlegd, van 3 februari 1958 sprak het Landbouwschap zich nog uit voor het PvdA-standpunt, dus voor opheffing van de tijdelijkheid. In het tweede advies van 2 april 1958 was het Landbouwschap echter voor een beperkte werkingsduur (HTK 1958-1959, p. 3015-3018; De Vries, *Grondpolitiek en kabinetscrises*, p. 60 en 67).

HTK 1958-1959, p. 3025.

Ibidem, p. 3027-3028.

Ibidem, p. 3027-3030 en 3038.

Daams mengde zichzelf ook met diverse amendementen in de strijd om het voorkeursrecht. Het systeem-Engelbertink had betrekking op *ondershandse* verkopen. Daams, die ook amendementen bij het voorkeursrecht bij *ondershandse* verkopen had ingediend trok deze in. Hij diende tevens een amendement in op het voorkeursrecht bij *openbare* verkopen. Dit amendement kwam wel in stemming maar kreeg onvoldoende steun (HTK 1958-1959, p. 3030-3035, 3041-3043 en 3185-3187; zie ook: De Vries, *Grondpolitiek en kabinetscrises*, p. 63-66).

- 106 HTK 1958-1959, p. 3031-3037 en 3050.
- 107 *Ibidem*, p. 3045-3048.
- 108 *Ibidem*, p. 3049.
- 109 *Ibidem*, p. 3050-3051. De tegenstemmers waren Andriessen en Van Mastrigt.
- 110 De Vries, *Grondpolitiek en kabinetscrises*, p. 66; Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak*, p. 267-269.
- 111 Vondeling aan Burger, 23 okt. 1958, geciteerd in: Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak*, p. 267-268.
- 112 Dit moet worden afgeleid uit een brief van Vondeling aan P.J. Koets, hoofdredacteur van *Het Parool*, 10 nov. 1958, zoals geciteerd in: De Vries, *Grondpolitiek en kabinetscrises*, p. 66: 'Samkalden en ik meenden dan ook het zwaarste woord, dat overigens wel op zijn plaats was geweest, niet te moeten laten vallen, omdat het zich liet aanzien, dat zowel de PvdA als de VVD en de ARP voor het regeringsvoorstel zouden stemmen'.
- 113 Burger aan partijgenoten-ministers, 28 okt. 1958, zoals weergegeven in: De Vries, *Grondpolitiek en kabinetscrises*, p. 66 en Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak*, p. 268.
- 114 HTK 1958-1959, p. 3181-3182.
- 115 *Ibidem*, p. 3182.
- 116 *Ibidem*, p. 3183.
- 117 *Ibidem*, p. 3187-3188.
- 118 *Ibidem*, p. 3188.
- 119 Vredeling deed zijn oproep tijdens het debat over het melk- en zuivelbeleid in maart 1958 (HTK 1957-1958, p. 3759-3805).
- 120 HTK 1958-1959, p. 3188-3189.
- 121 *Ibidem*, p. 3189-3190.
- 122 *Ibidem*, p. 3190. De VVD'ers waren Van Leeuwen, Van Dijk, Zegering Hadders en Den Hartog.
- 123 *Ibidem*, p. 3191.
- 124 NA, Notulen MR, 31 okt. 1958.
- 125 NRC, 31 okt. 1958.
- 126 HEK 1958-1959, p. 3050.
- 127 *Ibidem*, p. 3052-3054.